



**Universidad Autónoma  
del Estado de México**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

***“La planeación democrática en México: alcances y limitaciones. El caso del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023”***

**TESIS**

Que para obtener el título de  
Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta  
**Jessica Patricia Aire Delgado**

Director:  
**Dr. Aldo Muñoz Armenta**

**Toluca, Estado de México, diciembre 2023.**



## Índice

<i>Introducción</i> .....	2
<i>Capítulo 1. Marco teórico y contexto histórico de la planeación democrática en México</i> .....	14
1.1. Nueva Gestión Pública en la esfera de gobierno .....	20
1.2. Gobierno Abierto y Participación Ciudadana .....	25
1.3. El modelo del CLAD en la planeación democrática .....	37
1.3.1. La evaluación dentro del modelo de la planeación democrática .....	40
1.4. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo .....	43
1.5. Contexto histórico .....	45
1.5.1. Marco normativo para la elaboración de programas sectoriales y especiales...52	
1.5.2. Los lineamientos de la planeación democrática en el Estado de México .....	53
1.5.3. Antecedentes de la participación social en la planeación democrática .....	56
1.5.4. La transversalización de la Agenda 2030 en los planes y programas .....	63
<i>Capítulo 2. El Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023</i> .....	78
2.1. La alineación del PDEM 2017-2013 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	85
2.2. La Participación Ciudadana en la formulación del PDEM 2017-2023 .....	98
2.3. Metodología para la recolección, integración y ejecución de propuestas.....	108
<i>Capítulo 3. Análisis de los alcances y limitaciones</i> .....	119
3.1. El papel de la evaluación en la Administración Pública .....	120
3.2. Impacto de la alineación con la Agenda 2030 .....	131
3.3. Aportes del modelo de planeación.....	136
<i>Reflexiones finales</i> .....	141
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	156

## Introducción

El gobierno a través de los funcionarios públicos se encarga de la administración del Estado y tiene como objetivo proveer a los ciudadanos los satisfactores para la convivencia armónica dentro de la sociedad. En ese sentido, las acciones del gobierno están vinculadas con la planeación, programación y presupuestación de las responsabilidades que se llevan a cabo dentro de la administración pública. Esta última es la estructura organizacional responsable de utilizar recursos públicos para desarrollar las funciones del Estado y es además una disciplina científica.

La administración pública, por tanto, aporta elementos teóricos, pero también técnicos para el desarrollo de sus funciones. El quehacer gubernamental implica atender una serie de demandas y peticiones de la sociedad, las cuales deben encontrar un cauce a través del diseño e implementación de políticas públicas, por lo cual la planeación es una parte fundamental de las tareas que emprende el gobierno frente a los ciudadanos.

A lo largo del Siglo XX y a principios del Siglo XXI, se han utilizado diversas metodologías de planeación en el ámbito regional y local en Latinoamérica, que van desde la observación de la situación actual y la deseada, hasta la planeación participativa en la que se busca integrar la opinión de distintos actores de la sociedad (Gómez, 2017). En este sentido, cabe destacar que una de las características del marco teórico y metodológico de la planeación es el proceso de evaluación, el cual muestra una revisión constante a la acción de gobierno.

No obstante, existen todavía muchas áreas de oportunidad para realizar una planeación que contenga las aportaciones de los ciudadanos y que logre resultados que respondan a los retos actuales, con estrategias que permitan no solo atender, sino acelerar el desarrollo, mejorando significativamente los indicadores sociales, por lo anterior resulta necesario establecer en mayor medida las prácticas y mecanismos que plantea la gobernanza si se pretende insertar a los gobernados en un proceso democrático.

Lo anterior, debe ir más allá de la retórica de este término, que implica la definición de objetivos públicos de forma democrática, Aguilar (2011) en una conceptualización más robustecida que la que concebía inicialmente, afirmó lo siguiente:

La gobernanza pública se refiere al proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma, es decir, en esencia, al proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus objetivos comunes y las formas de organización, el tipo de recursos y el conjunto de actividades que resulten necesarios y adecuados para lograr satisfactoriamente los objetivos trazados.

La gobernanza es el proceso de dirección mediante el cual se conforman y definen la dirección de la sociedad y la capacidad social para lograr objetivos públicos. El proceso de gobernanza no es aleatorio ni irrestricto, sino que está estructurado y enmarcado por instituciones y conocimientos. Esto implica valores, instituciones, normas y tradiciones, que establecen las formas y los límites del ejercicio del poder público. (p. 5-6)

En este sentido, la consolidación asertiva de los objetivos dentro de los instrumentos de planeación, requiere tanto del consenso multiactor, como de los distintos procesos coordinados y técnicos, siendo esta la ruta para que la gobernanza derive en el buen gobierno y en una sociedad que experimente indicadores de desarrollo lo suficientemente satisfactorios.

En México, uno de los elementos que hace posible identificar la calidad de la gobernanza es la formulación y evaluación de planes y programas gubernamentales existentes en los distintos órdenes de gobierno. Este proceso está regulado por la Ley de Planeación, misma que se promulgó en un primer esfuerzo en 1930. No obstante, la base de lo que hasta el día de hoy regula este proceso, se encuentra en la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, siendo presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Es importante señalar que, el marco normativo mencionado logró introducir acertadamente los elementos de lo que hasta el día de hoy conocemos como el Sistema Nacional de Planeación Democrática (participación social activa, evaluación de resultados, estructura metodológica). Sin embargo, a pesar de lo anterior, la realidad es que este instrumento normativo se formuló bajo un contexto en el cual se contaba con un Poder Ejecutivo absoluto que formaba un presidencialismo sin mayores contrapesos.

De esta manera, el contexto histórico impidió la conformación de una ciudadanía activa, es decir; los ciudadanos no fueron motivados a participar, siendo solo las organizaciones que representaban los intereses del gobierno las que se involucraban en la formulación de planes y programas.

Lo anterior, lo confirma García (2012), que considera que América Latina ha atravesado por un régimen caracterizado por una fuerte concentración del poder, incluso de corte autoritario, como en Perú con Alberto Fujimori; Augusto Pinochet en Chile; y François Duvalier en Haití; entre otros, produjo una desafección política y arrancó las posibilidades de fomentar gobiernos con apertura a la participación organizada. En el caso de México, durante muchos años se desarrolló una política centralista, que inhibió la participación voluntaria y organizada.

En este sentido, se puede decir que, en términos normativos, se logró un avance, no obstante, durante muchos años, la planeación estuvo ceñida a los designios del Poder Ejecutivo en turno, convirtiendo al Sistema de Planeación Democrática como instrumento para justificar la acción de gobierno del partido en el poder. Lo anterior se puede constatar en el análisis discursivo de su campaña, ya que De la Madrid se centró en construir un discurso legitimador en torno a su toma de decisiones, asegurando que “la planeación es tarea revolucionaria, porque es ejercicio de razón, libertad y voluntad para la transformación social” (Gómez, 2017, p.39).

A pesar de lo anterior, el avance del marco normativo de la planeación configuró a la administración pública mexicana bajo una mayor tecnificación de los servidores públicos y la

construcción de un andamiaje científico en el proceso de formulación y operación de los programas gubernamentales. No obstante, la profesionalización y la coordinación de los funcionarios públicos al momento de tomar las decisiones, está llena de contrastes hasta el día de hoy, mostrando vacíos en lograr la integración de las demandas ciudadanas en el diseño de políticas públicas.

Por lo tanto, la implementación exitosa de las políticas públicas sigue siendo un reto, el cual se traduce en recursos asignados que no coinciden con el nivel de satisfacción de las personas ni en los indicadores de desarrollo de las ciudades y comunidades.

Con el tiempo, el poder político sufrió modificaciones y fuertes transformaciones, específicamente como consecuencia de la alternancia electoral del año 2000 con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional; Vicente Fox Quesada. Esto implicó una modificación en la forma de ejercer y promover la planeación de los recursos públicos, porque se transitó de un gobierno centralista a un gobierno con alternancia y contrapesos en las legislaturas de los estados de la República Mexicana y el propio Congreso de la Unión.

De esta manera, con los gobiernos divididos; un presidente de la alternancia, gubernaturas indistintas y legislaturas con mayoría de otros partidos, se presentó un cambio político que promovió una manera distinta de ejercer la planeación, haciendo impostergable el apego a la normatividad existente y aumentando el énfasis y exigencia en el buen uso de los recursos.

Si bien la ley establecía lo contrario, durante muchos años, las acciones de gobierno se desarrollaron de manera unidireccional y sin consultar de manera auténtica a los ciudadanos, porque bajo un régimen de partido único prevalecían los rasgos del autoritarismo; como clientelismo, paternalismo y corporativismo (Hernández, 2008); que, si bien la alternancia en los gobiernos de los últimos años implicó mejoras significativas, estos fueron transformándose

paulatinamente y con mayor énfasis en la eficiencia y transparencia de recursos y no en el esfuerzo por involucrar a la ciudadanía en la definición de la agenda pública.

Por otro lado, el contexto anterior incidió para que actualmente exista mayor exigencia por parte de los grupos sociales, en su mayoría organizados, en cuanto a la transparencia y resultados. Derivado de lo anterior, los gobiernos reconocen la necesidad de ofrecer mayor apertura en la toma de decisiones entre gobierno y sociedad, lo cual ha impulsado a una constante mejora del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Es así como se infiere que la calidad de la planeación, no únicamente depende de la experiencia técnica y metodológica, sino de la obligatoriedad de contar con mecanismos de participación ciudadana que incluyan a la sociedad. Sin embargo, estos han sido apenas incipientes, ya que los encuentros entre gobierno y ciudadanía, en la mayoría de los casos, no son periódicos y no cuentan con un involucramiento a nivel técnico.

El hecho de no atender los criterios de calidad en el proceso de planeación, limita la participación ciudadana al momento de la validación, el seguimiento y la reconducción de acciones y políticas, aspectos que son significativos para avanzar en el fortalecimiento de la cultura política y ciudadana.

Cabe mencionar que durante las últimas legislaturas federales, se ha presentado una discusión en torno al presupuesto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo por el uso de los recursos, llegando incluso el asunto en varias ocasiones a manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La planeación, por tanto, es un tema relevante para los estudios de la ciencia política y la administración pública, debido a que los gobiernos no han alcanzado los objetivos plasmados en los planes de desarrollo, ya que resulta diferente lo que se planea de lo que se ejecuta, afectando negativamente las finanzas públicas y el desarrollo del país.

Bajo este contexto, se puede analizar como el proceso de toma de decisiones en México ha evolucionado. Con base al enfoque que siguiere el filósofo alemán Jürgen Habermas, existen tres modelos de toma de decisiones públicas; el decisionista, en donde los políticos conducen la política y administración del Estado, resultando en soluciones autoritarias; el tecnocrático, en donde los políticos se subordinan a los técnicos expertos, subestimando el valor de los debates públicos y el participativo, que evita decisiones autoritarias, con base en la deliberación de argumentos entre todos los involucrados, este último es a donde se deben orientar los esfuerzos de los gobiernos (González y Gómez, 2007).

En este sentido, el objetivo de esta tesis es analizar el modelo de planeación democrática implementado en el ámbito de la administración pública de la entidad mexiquense, con la finalidad de describir los alcances y limitaciones en el caso específico del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 (PDEM). Lo anterior, con base en un aparato crítico, así como la revisión teórica y metodológica del tema. Este documento fue seleccionado por ser el primer instrumento de planeación estatal del país alineado en todos sus componentes con las metas, indicadores y Objetivos de Desarrollo Sostenible, constituyendo así una aportación técnica a la planeación dentro de la gestión pública.

De esta manera, promueve la discusión en torno al valor técnico que agrega en la instrumentación del proceso de planeación y como la contribución que plantea al cumplimiento de la Agenda 2030 en la entidad, implica nuevos retos que se deben cumplir, desde la ejecución de acciones y programas, hasta la evaluación de estas para garantizar los resultados plasmados. Por lo tanto, este análisis resulta de interés para comprender el impacto real de la planeación en el bienestar de la población mexiquense.

En esta tesis, se parte de la pregunta de investigación: ¿Cómo se desarrolla la planeación en el ámbito de la administración pública estatal, considerando como caso de estudio el Plan de Desarrollo del Estado de México, 2017-2021? Y ¿Cuál es el impacto que tiene en el bienestar de la población mexiquense el proceso de alineación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que integró el PDEM en su elaboración?

La investigación se inició con la siguiente hipótesis: la planeación democrática surge para motivar y promover la participación de todos los actores de la sociedad en la formulación de planes y programas de gobierno, los cuales se traducen en presupuestos públicos orientados a mejorar los indicadores de gestión y de desarrollo. Sin embargo, existen pocos incentivos y mecanismos para participar e incidir en las acciones de gobierno, debido a la falta de coordinación y colaboración entre gobierno y ciudadanía.

Entre los factores esenciales para este contexto, están, por un lado, la escasa cultura política que ha prevalecido en la sociedad mexicana, y, por otro, la falta de herramientas, tecnologías y procesos que permitan sistematizar esta participación social.

Al respecto, para el caso del Estado de México, la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) para el sexenio 2017-2023, incorporó como respuesta a algunos de estos vacíos las aportaciones metodológicas del Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD), así como el acompañamiento técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Derivado de ello, resultó en una nueva propuesta y se revelaron también los retos de la planeación estatal. Lo anterior, a través del concepto de transversalidad en las acciones de gobierno vinculadas a las metas, indicadores y Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Bajo este análisis se puede demostrar que las mejoras metodológicas, normativas y tecnológicas de los instrumentos de planeación, constituyen elementos importantes para ejecutar, evaluar y programar la acción de gobierno. No obstante, no son suficientes para

consolidar los resultados del Estado, ya que se requiere elevar la participación ciudadana en los procesos del Sistema de Planeación Democrática, lo cual representan un impacto directo a la calidad de la gobernanza de la entidad.

En cuanto al proceso de planeación democrática, el papel de los ciudadanos comparte la paradoja de la legitimación de los gobiernos, porque el discurso va hacia la corresponsabilidad en los procesos de gobernar, en cuanto a la toma de decisiones que afectan a los ciudadanos, sin embargo, en la realidad existe exclusión tanto en el poder de decisión como en la corresponsabilidad que conlleva (Benhabid et al., 2007). Los ciudadanos tienen un marco de actuación limitado, también producto de la cultura política que no ha alcanzado su pleno desarrollo.

De acuerdo con el Estudio sobre la Calidad de la Ciudadanía en el Estado de México, publicado, por el Instituto Electoral del Estado de México (2019), los ciudadanos mexiquenses participan poco fuera del ámbito electoral. En la encuesta se destaca que solo el 12 por ciento ha asistido a reuniones de cabildo municipal o delegacional, el 8 por ciento ha participado en manifestaciones públicas, el 7 por ciento ha firmado peticiones o documentos en señal de protesta; es decir, es muy baja la frecuencia en que los ciudadanos participan en otras formas no convencionales, fuera de la participación electoral (p. 68).

La escasa participación de los ciudadanos en otras acciones colectivas permite comprender el porqué no han tenido cabida dentro de los procesos políticos o administrativos, como señala el estudio “de las personas que participaron en alguna de las actividades políticas no electorales, casi la mitad en cada una de las distintas acciones mencionó que no obtuvo el resultado deseado” (IEEM, 2019, p.70).

Motivar la participación mediante un marco legal y a través de los canales de comunicación más eficientes es una tarea por cumplir de los gobiernos y sin duda los bajos niveles de participación no justifican la indiferencia al promover mejores acciones y mecanismos

que incentiven este elemento, por el contrario, representa el reto de orientar esfuerzos que reviertan este fenómeno social.

Debido a ello, no solo se trata de promover la participación por los canales formales, el tema de la participación es un tema sociocultural. Loaeza (2019), reconoce que durante mucho tiempo la ciudadanía mexicana consideraba que el costo de la paz social y certidumbre política se relacionaba con las limitaciones para participar, incidir, promover o inconformarse ante el poder político, no obstante, cada vez se percibe en mayor medida la insatisfacción en la forma de gobernar, reflejándose también en el ámbito electoral, al ser el voto de castigo un factor determinante en la alternancia política del país.

Por otro lado, para profundizar en el tema, la ejecución de las distintas etapas de la planeación desde el gobierno, y conforme a lo plasmado en la ley, de constar de un proceso consensuado en el cual la comunidad define sus objetivos de bienestar orientados hacia el futuro y las formas específicas para lograrlos, para ello es fundamental la búsqueda del desarrollo local, entendido como el uso del territorio, sus recursos y demandas en relación con el contexto histórico, cultural, económico, situacional y geográfico (Sandoval, 2014).

A pesar de lo anterior, es preciso señalar, que la consulta que se realiza a los ciudadanos para la formulación de los planes de desarrollo se percibe por muchos ciudadanos como una concesión y no como un derecho, por lo cual se da por conformidad lo contenido en estos instrumentos, los cuales a menudo obvian el valor que tiene el conocimiento que aportan los ciudadanos respecto a su entorno.

Otro aspecto importante para el análisis del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el diseño, ya que debe darse desde el gobierno federal y bajar al nivel estatal y municipal. Esta lógica corresponde a lograr el proyecto de nación de cada sexenio, dejando de lado la obligación de justificar la continuidad o cambio de estrategia con base a diagnósticos e indicadores sociales vigentes. Este hecho entraña la problemática de la centralización, la cual

promueve que se repliquen estrategias en condiciones que no siempre son las mismas en los estados y municipios.

Actualmente, algunos gobiernos estatales y municipales no han desarrollado los mecanismos adecuados para recoger la estadística oportuna respecto a las necesidades y objetivos territoriales, los cuales se plantean de manera estratégica a nivel federal, esto interfiere en la obtención de evaluaciones precisas. Por otra parte, existen también diferencias sociodemográficas y presupuestales que impiden cumplir con los objetivos proyectados, dejando de lado en muchos casos que los recursos se destinen a las prioridades pertinentes de cada comunidad.

Derivado de lo anterior, resulta pertinente cuestionar si la arquitectura de este sistema debería contar con un proceso inverso para ser más democrático y funcional, es decir, que los municipios identifiquen necesidades y objetivos, mismos que sirvan para que los estados consoliden una visión de gobierno congruente a los alcances locales y del mismo modo la federación sea la responsable de asumir una planeación transversal, que integre en mayor grado la diversidad de contextos de las entidades federativas, estableciendo la guía y pautas para que los municipios trabajen su planeación, representando un ciclo virtuoso para la planeación.

Comparando el caso mexicano con otras experiencias internacionales, encontramos que “países con gran desarrollo económico y social de largo plazo, tales como Estados Unidos, Inglaterra, Suiza y los países Escandinavos, no tienen una mención explícita de planeación en su carta magna. La planeación existe, pero se desarrolla de manera flexible, de acuerdo a las realidades y objetivos no solo de cada gobierno, sino que puede modificarse en diferentes periodos durante un mismo gobierno” (Hernández, 2017, p. 40).

En este sentido, en México, la planeación está consagrada en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de manera específica la evaluación, en el artículo 9 de la Ley de Planeación, que hace referencia al Sistema de Evaluación del

Desempeño creado en el 2006, por lo anterior, se puede inferir que esto ha contribuido a mejorar los indicadores de gestión, no obstante, en términos de desarrollo, no se cuenta con mecanismos eficientes para garantizar su flexibilidad para reconducir estrategias y acciones de forma oportuna.

Por otro lado, hay ejercicios de planeación más abierta. Por ejemplo, el gobierno de China, eliminó la palabra “planeación” de los proyectos quinquenales de desarrollo que se aplicaron desde el año 2006, buscando alejarse de una visión estatal, paternalista y de intervención en la economía, como sucede en América Latina, para abrirse más al mercado (Hernández, 2017). Estos cambios han impulsado en los últimos años tasas de crecimiento consecutivas que superan el 10 por ciento.

Se puede decir, por tanto, que existe un dilema en torno a la planeación en México, porque si bien es cierto que cuenta con normatividad para su aplicación, sucede que existen todavía inconsistencias para lograr el objetivo final: garantizar el uso eficiente de los recursos y atender las demandas de la sociedad.

Ahora bien, como sostiene Feinstein (2016) “las barreras idiomáticas y regionales, todavía dificultan el aprovechamiento, por parte del debate y la formación en los países de América Latina, de las novedades o los análisis relevantes para la comprensión de la economía política dentro de los procesos de desarrollo” (p.8). Por lo tanto, los instrumentos de planeación carecen de la vinculación con este aspecto tan importante para atender los retos globales actuales.

Continuando con las causas de la poca participación está la desconfianza en las instituciones y en los políticos, de acuerdo con el estudio sobre *Calidad de la Ciudadanía* realizado en 2014 por el Instituto Nacional Electoral (INE), antes denominado Instituto Federal Electoral (IFE), el 42 por ciento no confía en las autoridades y el 49 por ciento de los mexicanos considera que los políticos no se preocupan por gente como ellos (IFE, 2014).

Con estos argumentos, es posible inferir que existen elementos multifactoriales que impiden que los ciudadanos participen en actividades fuera del ámbito de las elecciones. Su participación es escasa en la construcción de acuerdos y medidas democráticas, como lo es la planeación de las acciones de gobierno y el desarrollo de las políticas públicas.

Se plantea como un dilema el tema la planeación democrática, porque existen leyes y mecanismos de control sobre la planeación y programación de las acciones de gobierno vinculadas a los recursos utilizados en la administración pública. Sin embargo, no es suficiente contar con elementos formales para la planeación y desarrollo de las acciones de gobierno, sino también es preciso considerar los elementos informales, así como a todos los actores que inciden tanto en el proceso de planeación, como en el logro de los resultados (Stein y Tomassi, 2006).

Bajo este planteamiento, se destaca que la planeación de los recursos públicos requiere establecer los alcances y las limitaciones intrínsecas para cada caso en específico. En este trabajo, se describe el análisis sobre el PDEM, que se alineó a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible formulados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo que constituye un elemento de innovación dentro de la administración pública estatal, no obstante, en la ejecución de acciones e impacto en la inversión pública, expone la complejidad para acelerar el desarrollo de la entidad tal como se proyectó en este instrumento.

En el primer apartado se describe el marco teórico y el contexto histórico que da pie a la planeación democrática en México y el Estado de México, además de incorporar los elementos metodológicos utilizados en la formulación del PDEM, como una forma de explicar el proceso y los resultados de la cooperación técnica del Gobierno del Estado de México con Agencias Internacionales de Desarrollo; posteriormente, en el segundo apartado se describe y analiza la instrumentación y elaboración de este instrumento rector, en el tercer apartado se describen los alcances y limitaciones de acuerdo con las metodologías utilizadas del marco lógico y la gestión por resultados. Por último, se presentan los resultados del análisis y las reflexiones finales.

## **Capítulo 1. Marco teórico y contexto histórico de la planeación democrática en México**

Dentro de los estudios de la administración pública, la planeación es un elemento central para el buen uso de los recursos, pero también para garantizar la gobernabilidad y la implementación de aquellas políticas públicas que se traduzcan en desarrollo y bienestar para la sociedad. En este sentido, la administración pública se establece como la actividad del gobierno, encargada del uso de los recursos y poder político para la atención de las necesidades sociales, estableciendo un patrón de coordinación y corresponsabilidad (Uvalle, 2009).

Además, la planeación está vinculada con el proceso de monitoreo, evaluación y seguimiento de las acciones de gobierno, ya que la construcción democrática exige mecanismos de vigilancia y evaluación de las políticas públicas para garantizar la legitimidad democrática y la gobernabilidad (Maldonado y Pérez, 2015).

De esta manera, la planeación supone la construcción de un proceso donde las acciones gubernamentales convergen en un marco de gobierno transparente, con mecanismos de control, innovación y tecnología, apertura informativa y participación ciudadana, elementos que constituyen el concepto de gobierno abierto.

Por lo tanto, se sugiere que la planeación democrática tome en cuenta las condiciones estructurales, y promueva de manera universal las garantías respaldadas por la ley y por mecanismos propios de la democracia liberal: equidad, justicia y dignidad humana. En relación con lo antes mencionado, Maldonado y Pérez (2015) sugieren que “América Latina enfrenta hoy el reto de consolidar y fortalecer la función evaluativa como práctica anidada en la gestión democrática, en el contexto de crecientes demandas sociales, desigualdad muy alta, violencia y crisis de la eficacia social en lo público” (p. 22).

La planeación, por tanto, requiere, como un ejercicio democrático y por supuesto de carácter técnico, una reforma administrativa, una reingeniería gubernamental que se centre en

que la operatividad institucional sea efectiva en la mejora de los indicadores de gestión y sobre todo en los de desarrollo.

Para comprender el proceso adecuado de la planeación, dentro de la administración pública, se debe contemplar una estrategia general y las políticas que permitan acercarse al fin planteado. Para ello, se precisan al menos cuatro grandes etapas: formulación, instrumentación, mecanismos de control y evaluación (Coquis, 2015). Al igual que las políticas públicas, requiere un minucioso proceso de gestión y organización.

Por mucho tiempo los planes de desarrollo fueron documentos aspiracionales, con pocos elementos para su seguimiento y evaluación; pero cada vez se ha modificado este proceso y ahora se tienen constantes reformas al marco normativo y nuevas metodologías para su formulación, lo que permite contar con mayor posibilidad de control, tal como lo propone el enfoque de la Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) o Gestión Basada en Resultados.

La Gestión por Resultados para el Desarrollo, es una práctica metodológica derivada de la Nueva Gestión Pública, que significó una transformación del sector público para poder cumplir con las tareas del Estado, con procedimientos más estandarizados y orientados a los resultados, facilitando también la organización y el control del aparato administrativo (Cejudó, 2013).

De acuerdo al enfoque anteriormente mencionado, la administración pública funge como la encargada de procurar y garantizar el bienestar social, puesto que, a través de esta, el Estado lleva a cabo la prestación de los servicios públicos y actividades concretas para atender las demandas sociales (Galindo, 2000; Valencia, 2008).

Por lo tanto, es indispensable que el gobierno opere estrategias en aras de la transformación para tener una administración pública moderna, mejorar la calidad de los

servicios, reducir tiempos de respuesta y optimizar recursos para consolidar la gestión gubernamental y el desarrollo sostenible.

Se busca también, desde el campo de la ciencia política, revertir el paradigma de la desconfianza que ha permeado a los ciudadanos. Hoy se reconoce la necesidad de contar con más espacios de apertura y un epicentro de interés por refrendar el papel del Estado, cumplir con el contrato social que garantiza la equidad social, abatimiento de la desigualdad, pobreza y la exclusión, tal como lo menciona el principio fundamental de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”, a través de la colaboración entre gobiernos, sociedad, sector privado y academia.

En este contexto, la administración pública en los tres órdenes de gobierno se ve obligada a implementar un proceso de planeación cada vez más abierto y participativo para lograr el uso eficiente y racional de los recursos públicos y humanos, brindando con ello mayor atención las necesidades de la población.

La planeación es fundamental, ya que es una herramienta de la función administrativa que permite determinar con anticipación cuáles son los objetivos y qué debe hacerse para alcanzarlos, se trata de un modelo teórico para la acción futura. De esta manera se determina a la planeación como un conjunto de actividades sistemáticamente relacionadas, las cuales deberán ser aplicadas por diversos organismos (Martner, 2004).

En ese sentido, planear significa: el uso sistemático del conocimiento humano para prever y evaluar el curso de acción que tendrá efecto, a partir de la toma de decisiones (Siedenberg, 2010). Con respecto al proceso presupuestario, Morones y Santana (1991) señalan que la planeación es la razón de la administración pública, traducida en los objetivos generales de cada organización, a corto, mediano y largo plazo; en el cual efectuarán sus operaciones; como formular planes, programas y proyectos; y en identificar las medidas, estrategias y recursos necesarios para cumplirlos.

De igual forma, Vargas (2008), sostiene que la planeación es una tarea indispensable dentro de la administración pública porque requiere información pormenorizada de los planes y acciones a desarrollar. Por planeación puede entenderse el proceso integral destinado a racionalizar las decisiones que influyen sobre el desarrollo económico, social y ambiental de un país a partir de un plan general de desarrollo, que constituye el marco normativo de la gestión y que señala los objetivos del crecimiento, precisa las principales políticas o estrategias de acción que deben seguirse para alcanzar los objetivos previstos.

En este debate sobre las atribuciones, las burocracias gubernamentales en muchas partes del mundo han modificado sus pautas de conducción hacia la sociedad, para permitir la incidencia de los ciudadanos en el redimensionamiento del papel que juegan en la gobernanza, que promueve la innovación y desvinculación de las formas tradicionales de un gobierno jerárquico y burocrático, en un gobierno abierto y coordinado (Zurbriggen, 2011).

Lo anterior, constituye un nuevo mecanismo de gestión pública, donde la gobernanza es un modelo que impacta directamente en la legitimación de los políticos y gobernantes. Su análisis es importante porque permite conocer los alcances y limitaciones.

Este nuevo tipo de gobierno se caracteriza porque la conducción del gobierno ya no tiene una organización jerárquica o piramidal, sino horizontal, cuenta con la participación y colaboración de los ciudadanos en la toma de decisiones y porque hay una mayor descentralización, es decir, las tareas del gobierno están abiertas a la participación de otros actores (Gjelstrup y Sorensen, 2007).

La planeación se entiende como una serie de acciones que pretenden proponer objetivos precisos, coherentes y establecer las prioridades al desarrollo económico, social y ambiental del país (Coquis, 2015). De igual forma, se comprende a la planeación como un ejercicio de la administración pública con una amplia cobertura temporal que debe contemplar resultados en el corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la planeación del desarrollo es el proceso de definir metas y estrategias de desarrollo, delinear los arreglos para la ejecución y la asignación de recursos para lograr esas metas (PNUD, 2009).

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) establece que una buena estrategia de planeación, consiste en un conjunto coordinado de procesos participativos y de mejora continua para el análisis, debate, fortalecimiento de capacidades, planeación e inversión; la cual integra los objetivos económicos, sociales y ambientales de una sociedad (OCDE, 2001).

Además, el ejercicio de la planeación y planificación de los recursos está basado en la búsqueda de la eficiencia de la administración pública, desde las teorías clásicas hasta la Nueva Gestión Pública o New Public Management, se establecen principios para garantizar el buen ejercicio del dinero público. Los impuestos recaudados son el capital para el desarrollo de las políticas públicas y acciones de gobierno.

En ese sentido, los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y otros; contribuyen a construir las ventajas que se obtienen de establecer una agenda común, pero identificando la necesidad de adaptar las prioridades, metas y acciones a cada caso.

De acuerdo a lo anterior, el PNUD (2009), sostiene que es preciso considerar la planificación en el uso de los recursos para garantizar el éxito de los proyectos, pero también para evitar los riesgos, las situaciones adversas e incluso preparar la gestión de crisis ante cualquier cambio o imprevisto (p.19), esto último representa un nuevo paradigma que significa un reto, pero también una oportunidad para la planeación gubernamental, ya que actualmente no existe evidencia sólida que documente los procesos de gestión de riesgos en la planeación democrática.

En el proceso de planeación y posteriormente en el de evaluación, subsiste un elemento fundamental de la acción gubernamental, donde converge y se pone en juego el interés de múltiples actores, que intervienen en la planeación y por supuesto en el desarrollo de las políticas públicas, que es el flujo y manejo de la información. Click (2018), sostiene que la política es una actividad compleja, en constante transformación y evolución; de la cual no se puede prescindir. Además, obliga a la búsqueda de un bien común, por medio de objetivos claros y medibles.

Esta idea amplía la perspectiva de que el proceso de planeación debe ser continuo y flexible sin que ello implique la falta de claridad en los objetivos y estrategias planteadas. Sin una planeación precisa, es muy difícil que se cumplan las metas. Por ello, el PNUD (2009), sostiene que:

Para un seguimiento y una evaluación, es crucial contar con resultados de calidad, es decir, impactos, efectos, productos, actividades e indicadores de progreso bien formulados. Si los resultados no son claros y faltan indicadores o están mal formulados, el seguimiento y la evaluación de los avances exigirá mucho esfuerzo, haciendo difícil saber en qué medida los planes están avanzando bien y cuando emprender acciones correctivas. (p.52)

En referencia a lo antes mencionado, en este proceso existen limitaciones en el ámbito municipal, que es el territorio de influencia directa de la demanda social, ya que se carece de mecanismos suficientes de control e información sobre las políticas públicas estatales o federales y las de la agenda global, lo cual impide el cumplimiento de los objetivos planeados.

Por ejemplo, en cuanto a los principales indicadores vinculados con el quinto Objetivo de Desarrollo Sostenible, que es lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, no existen variables suficientes para construir indicadores a nivel local que faciliten su seguimiento, por lo tanto, se dificulta mejorar las estrategias empleadas, lo mismo

sucede en temas tan visibles como la pobreza que sin información precisa el impacto de las iniciativas emprendidas es incierto.

Tal como señala Esquivel (2017), existen multitud de programas sociales que posiblemente no están generando un efecto redistributivo y en consecuencia, no están ayudando a disminuir el nivel de pobreza de los mexicanos. “Por ejemplo, es ampliamente conocido que un gran número de los programas productivos asociados al campo son regresivos en lugar de ser redistributivos, ya que tienden a otorgar recursos a productores con más ingresos y mayores extensiones de tierra que, de por sí, tiene mayores condiciones de acceso a fuentes de irrigación y fertilizantes” (Esquivel, 2017, p. 61).

Por lo anterior, gran parte de los gobiernos actuales reconocen que es necesario identificar con mayor exactitud los resultados que se quieren lograr con las acciones que se derivan de la planeación, lo cual ha significado un nuevo paradigma llamado Nueva Gestión Pública.

### **1.1. Nueva Gestión Pública en la esfera de gobierno**

Uno de los elementos que ha permitido la transformación de la administración pública y por supuesto de la innovación en el proceso de planeación democrática es el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) o también denominado *New Public Management*. Este enfoque señala que, en la función pública, no solo importa el desarrollo de los aspectos meramente técnicos, sino también la construcción de acciones políticas.

En este sentido, Click (2018), sostiene que la administración pública está irremediablemente vinculada con la política, pero no en la lucha de poder ni en ejercicio maquiavélico del gobierno, sino en la búsqueda de consenso, en la conciliación de intereses divergentes. De hecho, “el proceso administrativo forma parte del proceso político: no existe administración pura, como tampoco existe decisión política pura” (Gómez, 1998:43).

Por tanto, pese a sus afanes tecno-burocráticos, la planeación como objeto de estudio dentro de la administración pública, muestra que los alcances de las distintas etapas de formulación y ejecución de acciones, están determinadas por aquello que le otorguen los grupos sociales y actores políticos involucrados, es decir, está enraizado en un proceso de toma de decisiones, construido precisamente como un sistema socializante.

En ese sentido, existe una amplia bibliografía sobre el desarrollo de la teoría de la NGP, Barzelay (2003), Hood y Michael (1997) y su aplicación al caso mexicano por López (2002), Pichardo (2004), Uvalle (2005), Cabrero (2008), Martínez (2007a y 2007b), y Arellano (2011). Este paradigma inició en Gran Bretaña, Estados Unidos y otros países con la inclusión de métodos de administración pública con valores empresariales, la visión de cliente, calidad en el servicio, retroalimentación de los ciudadanos altamente politizados, productividad, análisis de costo-beneficio en las obras públicas y otras tantas acciones innovadoras.

Bajo esta perspectiva, Barzelay (2001), explica que se comenzó a desarrollar un proceso de gestión pública, comprendida como la capacidad para garantizar el cumplimiento de las metas, adoptando una visión empresarial en la construcción de indicadores, metas, procedimientos y resultados. “La administración tradicional no dio lugar a desarrollos importantes en materia de evaluación en los resultados, puesto que su interés estuvo centrado en el control concomitante, directo y detallado de las actividades en el marco del derecho administrativo y los reglamentos específicos” (Cardozo, 2006, p.25).

La reinención del Estado y del gobierno hacia planteamientos empresariales, tuvo su contexto en asumir un valor “empresarial” en las funciones del gobierno y que se tomaron de la obra de David Osborne y Ted Gaebler (2014) sobre la reinención gubernamental.<sup>1</sup> Es decir, se

---

<sup>1</sup> La obra de Osborne y Gaebler (2014), *La reinención del gobierno*, es una obra que describe la importancia de introducir elementos de la administración privada, de la forma empresarial en el gobierno, una institución de corte público. Las innovaciones que se logran con esta visión pasan de una administración ineficiente a una administración basada en resultados, metas y mecanismos de control.

pensó en innovar dentro de la función administrativa a partir de ideas propias de las empresas y construir un puente entre el gobierno y la sociedad. En este nuevo modelo de gestión administrativa, se incluyó por supuesto la planeación como un mecanismo de incidencia en la participación ciudadana al concebir las demandas como servicios de clientes a satisfacer.

En contraste al enfoque anterior, el proceso de planeación estaba determinado por otros factores, Stein y Tommasi (2006), reconocen que los políticos tienen intereses y ambiciones personales tales como conservar el liderazgo del partido, garantizar su reelección, recompensar lealtades y otros elementos intrínsecos dentro de la función de gobernar. Por lo cual, es importante considerarlos como alicientes o motivadores para que se cumplan los objetivos, pero también ha sido un elemento que afecta la planeación en el largo plazo, impidiendo como consecuencia mejorar los indicadores de desarrollo.

De tal forma, se puede decir que la NGP surgió por la insatisfacción ciudadana, la ineficiencia del gobierno en la solución de los problemas y la falta de legitimidad de las autoridades en todos los órdenes durante la década de los ochenta y noventa; por tanto, comenzó a emerger un nuevo modelo de burocracia, denominada NGP, caracterizado por incorporar elementos de la iniciativa privada en el ámbito público o gubernamental. Asimismo, la falta de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano obligó a las instituciones públicas a introducir elementos de la economía como la eficiencia y la eficacia.

Su objetivo fue “reinventar al gobierno”, es decir, transformar sus prácticas y formas de organización para producir un mejor desempeño, exigiéndose a su vez mayor transparencia y responsabilidad; volviendo a sus funciones primordiales de atender las necesidades de la población (Savas, 2006).

En este contexto, el autor establece que el paradigma de la NGP está sustentado por 4 factores o ámbitos de aplicación que se resumen a continuación:

1. Manejo de la eficiencia del trabajo administrativo
2. Disminución de la administración pública y descentralización
3. Búsqueda de la excelencia en los productos del gobierno
4. Orientación al servicio público (Atención al público)

De acuerdo a lo anterior, Uvalle (2014), menciona que el cumplimiento de las metas en los programas que instrumenta el gobierno, se basa en las capacidades institucionales que tienen para actuar en el cumplimiento de los objetivos trazados; donde la ética y los valores son importantes. Bajo esta perspectiva, el 6 de marzo de 2012, la Secretaría de la Función Pública, emitió en el Diario Oficial de la Federación (DOF), Periódico Oficial del Gobierno Federal, los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Asimismo, la NGP promueve la participación de los ciudadanos en el desarrollo de iniciativas y propuestas. Sobre todo, actualmente que los municipios en México han incrementado su competitividad en las elecciones, lo cual exige una atención focalizada a los ciudadanos para garantizar su voto y preferencia electoral, cuestión que no puede estar desvinculada de la administración pública.

Se busca bajo este planteamiento que el gobierno delegue el mayor número de atribuciones a otros órdenes gubernamentales más cercanos a la gente, en este caso, el ámbito estatal debe promover la descentralización a la esfera local, al ayuntamiento debe tener más sensibilidad para atender su entorno. Asimismo, el uso de encuestas y sondeos de opinión para conocer las necesidades de la población es una herramienta útil, “las encuestas de ciudadanos no solo constituyen un factor de éxito para manejar cualquier proceso de reforma, sino también como un incentivo para entender los retos para los políticos” (Olmond y Loffler, 1999, p.15).

Por supuesto, existen críticas al modelo de la administración pública actual, que toma elementos de la NGP. Schoeder (2006), por ejemplo, señala que existe una polémica en el concepto de NGP, debido a que para algunos consiste en privatizar en mayor medida las funciones del gobierno; mientras que para otros es optimizar y eficientar al gobierno con mejores prácticas enfocadas al control y la administración de los recursos.

Ante lo anterior, es importante señalar, que este modelo de planeación encuentra su punto de equilibrio en la transición que supone hacia un modelo participativo, que requiere ser fortalecido en cuanto a su involucramiento ciudadano en todas las etapas del proceso de planeación, sin embargo, las metodologías actualmente utilizadas en la administración pública como la planeación estratégica y el marco lógico, contemplan la colaboración entre gobierno y sociedad.

Derivado de lo antes expuesto, para este trabajo, se considera como premisa al modelo de planeación participativa, vinculada con la innovación, escucha empática y el desarrollo de la gestión eficiente como mecanismo óptimo para la planeación.

De igual manera, el nuevo modelo de la administración pública incorpora el papel que tienen los ciudadanos para incidir en los temas de interés público. Sin embargo, el factor cultural e histórico que se ha vivido en México impide que exista una vocación participativa, sobre todo porque durante muchos años se impidió que los ciudadanos pudieran participar, siendo los mecanismos de participación directa apenas incipientes. Eso puede llevar incluso a un análisis multidisciplinario sobre las actitudes de los mexicanos y mexiquenses.

Al respecto, Serrano (2015), sostiene que durante mucho tiempo en México, se vetó a los ciudadanos de participar en la política, porque hubo fuerte control sobre la población, debido al hiperpresidencialismo, corporativismo y centralismo que se vivió en la toma de decisiones. Por ello, abrir la posibilidad no es suficiente, se requiere construir un andamiaje sociocultural que permita, a través del tiempo y con las prácticas, modificar la conducta de los gobernados.

El auge de la participación social está relacionado con las nuevas tecnologías, pero también con la formación de una mayor cultura política y con la innovación gubernamental como el gobierno abierto, que se explica a continuación.

## **1.2. Gobierno Abierto y Participación Ciudadana**

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, que se marca en la Constitución, establece como rasgo fundamental la participación social institucionalizada, con el objetivo de contar con el respaldo de la opinión pública al momento de decidir los objetivos y estrategias a emprender por el gobierno. Lo anterior, exigió la apertura de la información que se otorga a los ciudadanos, lo que se denomina como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas y que constituye un derecho.

Este derecho se otorgó en el marco de las reformas del 2002, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que cabe destacar fue uno de los mayores logros de su gestión y lo cual obedeció a trasladar esquemas internacionales ya implementados en esta materia.

Estos elementos configuran el modelo de gobierno abierto, el cual modificó a la administración pública al estar obligada a rendir cuentas, no obstante, para el caso de México, donde no existen altos índices de participación como en otros países, aún se requiere invertir esfuerzos para que la ciudadanía desarrolle competencias que fomenten su derecho a solicitar información, así como a saber analizarla una vez que es entregada.

El nuevo paradigma de gobernanza, visto en el gobierno abierto; descansa sobre cuatro principios: Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas e Innovación y Tecnología.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Véase: Obama, Barack. 'Transparency and Open Government', 21 de enero de 2009, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

La evolución del e-Government a Gobierno Abierto y en particular a Gobierno Abierto 2.0, se considera que sucedió en cuatro fases, como se puede apreciar en la Tabla 1. En el esquema de Gobierno Abierto, se encuentra un modelo de gobernanza, en donde los ciudadanos no solo tienen acceso al consumo de la información producida por el Gobierno, sino que pueden participar activamente creándola y tomando decisiones; este modelo de gobernanza, coloca a los ciudadanos como participantes en la formulación de políticas públicas y negociadores entre las propuestas de la Administración y sus demandas, consumando un modelo sincrónico compartido, en donde el concepto “democracia” se torna en la categoría participativa.

Pero más allá de la posibilidad de participar en la toma de decisiones y dar la opinión sobre la planeación a nivel gubernamental, primero debe construirse un espacio de respeto a los derechos humanos, a las garantías cívicas que durante mucho tiempo se mantuvieron limitadas. Serrano (2015), sostiene que la confianza en las autoridades políticas y en las instituciones es una de las principales limitaciones que existen en materia de participación institucionalizada.

El Gobierno Abierto 2.0, se refiere precisamente al uso de plataformas virtuales para incidir en la toma de decisiones, pero también para garantizar la participación activa de los ciudadanos. Conceptual y operativamente, se trata de una nueva cultura de comunicación, un nuevo modelo organizativo que promueve el talento creativo dentro de la administración pública, que usualmente se había caracterizado por ser poco innovadora (Ramírez, 2011).

**Tabla 1***Fases de evolución del Gobierno Abierto*

<b>Fase</b>		<b>Características</b>
I.	Presencia Digital	La Administración Pública se limita a mostrar información a los ciudadanos, quienes la reciben de forma pasiva y sin interacción.
II.	Interacción Básica	La Administración Pública interactúa de manera asincrónica con sus ciudadanos usando el correo electrónico.
III.	Interacción en Línea	La Administración Pública pone a disposición de los ciudadanos una serie de servicios públicos, para que se reduzca el número de personas que tengan que desplazarse físicamente a las oficinas gubernamentales.
IV.	Gobierno Abierto 2.0	La Administración Pública promueve un “gobierno compartido” con los ciudadanos, cambiando la forma de operar en términos de transparencia y toma de decisiones colaborativas.

*Nota: Elaboración propia con base en el artículo Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government (Chun et al., 2010).*

Desde el enfoque de la Unión Europea, el Gobierno Abierto se considera “la doctrina política que sostiene lo siguiente; la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión” (Oszlak, 2013, p.44).

El nuevo paradigma de participación ciudadana y comunicación social podrá construir un modelo para los Estados en la actualidad, apoyándose en el uso de las tecnologías de la información y comunicación para “conectar a los ciudadanos, con datos abiertos, innovación y diálogo abiertos” (Ramírez, 2011, p. 56).

En este proceso, las plataformas digitales han ayudado a incentivar y promover la participación ciudadana, puesto que ayuda a los ciudadanos a subir las demandas, intercambiar

comunicación y gestionar trámites. Por lo tanto, la tecnología se presenta como el espacio donde puede germinar esta nueva visión de Gobierno Abierto.

Sin embargo, es necesario que los gobiernos contemplen que este no es el único espacio para democratizar el ejercicio del poder público, se deben tomar en cuenta las brechas de desigualdad que impactan en materia de acceso a internet. Condicionar los resultados de la vinculación entre Estado y ciudadanos al uso de las tecnologías de la información, se tornaría en una contradicción a los propios objetivos de la propuesta de Gobierno Abierto.

Respecto a los conceptos de este modelo que aportan los investigadores, así como las instituciones gubernamentales y los organismos no gubernamentales, una de las críticas principales es que se considera aún un proceso en construcción, por las dinámicas diversas y dispares que ha caracterizado la modernización administrativa en el acceso a la información.

Desde la perspectiva de esta investigación, se propone vincular el concepto de Gobierno Abierto a la construcción de un nuevo modelo de gobernanza, que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer la democracia en el proceso de planeación.

Por ello, en el caso de estudio, se observa que las propuestas se recibieron también por vía electrónica y en una plataforma que se construyó expofeso, por tal motivo, se reconoce el avance de incorporar tecnologías para conectar a ciudadanos, no obstante, se ubica en la segunda fase antes mencionada, siendo el reto avanzar hasta prácticas del Gobierno Abierto 2.0 de manera más sólida.

En este sentido, el Gobierno del Estado de México realizó un ejercicio de interoperabilidad entre plataformas digitales, ya que el sistema de seguimiento del PDEM, se vinculó con el sistema del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), con el objetivo de correlacionar el PDEM con los informes de Gobierno, si bien, esta herramienta de gestión para servidores públicos resulta muy útil y representa un paso

en la modernización administrativa, el paso importante para la entidad, será cuando los ciudadanos puedan revisar, consultar y opinar en el momento que lo requieran.

En ese sentido, Zurbruggen (2011), sostiene que el modelo de gobernanza está relacionado estrechamente con las causas sociales, que adoptan un mecanismo institucional para subir las demandas a los gobernantes. En toda América Latina se requiere incentivar, en mayor medida, la participación de los ciudadanos desde la apertura y acceso a la información para la rendición de cuentas, como en promover el ejercicio de este derecho, por medio de estrategias administrativas, tanto personales como digitales.

Conforme a lo anterior, es, por supuesto, una innovación técnica dentro de la administración pública, la construcción de un consenso ciudadano por medio de las nuevas tecnologías y como mecanismo para garantizar la credibilidad, con los 4 principios descritos anteriormente: transparencia, participación ciudadana, innovación y rendición de cuentas, alineados a un mismo fin: el desarrollo del país, del estado y por supuesto con miras al cumplimiento de los objetivos para el desarrollo sustentable; como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 2**

*Características de un Gobierno Abierto de acuerdo con la OCDE*

<b>Transparencia: La exposición del gobierno al escrutinio público</b>	<b>Accesibilidad: Facilitar el acceso al gobierno y administración pública</b>	<b>Receptividad: Mejorar la capacidad de respuesta</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación sobre la libertad de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad mediante leyes de procedimiento administrativo (provisiones legales que garanticen igualdad de trato).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación inclusiva (que normativas sean examinadas y validadas en conjunto con los actores).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura sobre el rendimiento de la administración pública (indicadores de desempeño e informes de rendimiento).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de la accesibilidad a través de cartas de servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento en el uso de la consulta pública (reforzar la democracia representativa tradicional y fortalecer la participación de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas públicas).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas herramientas (on-line en el acceso a información pública).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del papeleo y de los trámites burocráticos y eliminación de barreras de acceso (de distancia, de tiempo, idioma, cultura).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de redes de consulta (en concordancia a la variedad de marcos institucionales, legales y programáticos existentes).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre decisiones futuras (publicación de informes anuales, de datos sobre resultados y cuentas públicas, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso a la Administración electrónica (on-line).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechar el potencial de las e-consultas (portales de consulta pública, foros de discusión y sistemas de mediación para fomentar la deliberación, etc.).</li> </ul>

---

## Tendencias

---

Mantener la calidad de la información sobre el gobierno y las administraciones públicas (es decir, qué información es relevante, oportuna, completa y objetiva), dada la cantidad creciente que está disponible a través de Internet, constituye un reto para el futuro.

En el futuro, el reto para todos los países de la OCDE será responder a las crecientes demandas de transacciones más eficientes, servicios a medida y acceso por parte de los ciudadanos y empresas.

La consulta pública para la elaboración de las leyes antes era poco común, pero cada vez más se considera un instrumento muy valioso para mejorar la calidad de las políticas públicas y reforzar su legitimidad.

En un futuro se requerirá reacondicionar las herramientas y mejorar el desarrollo de los procedimientos existentes de adopción de decisiones, si se quiere aumentar la capacidad de respuesta y versatilidad del gobierno.

---

## Control

---

- Garantizar la fiscalización externa rigurosa (para controlar y supervisar el poder ejecutivo y asegurar la rendición de cuentas por el uso y utilización de recursos públicos);
- Establecer oficinas del Defensor del Pueblo (ya que constituyen un importante punto de contacto para quejas, recursos y solicitudes de compensación de los ciudadanos en su relación con las administraciones públicas, y aunque sus recomendaciones no son vinculantes, han probado ser una fuente poderosa de presión para que los gobiernos adopten medidas correctivas);
- Reforzar el control parlamentario (acciones del gobierno y administración pública);
- El papel de vigilancia de otras entidades se ha incrementado significativamente el número de organismos de la sociedad civil, que participan además en redes globales, con capacidad de supervisar la actuación del gobierno desde fuera de él: de interés sectorial – medio ambiente- o específicas sobre apertura –anticorrupción; buen gobierno-, entre otras.

---

*Nota: Elaboración propia con información de Guiding Principles for Open and Inclusive Policy-Making (OCDE, 2010)*

Con base en la tabla anterior, resulta posible analizar el momento en el que se encuentra el país y el Estado de México, en torno a la implementación del modelo de Gobierno Abierto, de acuerdo a la estructura propuesta por la OCDE. En cuanto a la transparencia, el país avanzó significativamente a raíz de la promulgación de la ley ya mencionada, lo que permitió la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (INAI), como un órgano de la

Administración Pública Federal y la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, así como los 32 homólogos en las entidades federativas.

En el Estado de México la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, se promulgó en el año 2016; sin embargo, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM) se creó en el año 2006.

En este sentido, el uso de plataformas digitales ha consolidado un gran avance en la materia, ya que, a través del Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (SNT) y para el estado, a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX) y el Sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), se da apertura a la información pública de los sujetos obligados y se atienden las solicitudes de información y recursos de revisión, todo ello conforme a lo estipulado por la ley.

Sin embargo, de acuerdo a la publicación “En números, documentos de análisis y estadísticas; Estadísticas sobre transparencia y acceso a la información en México”, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del año 2017, señala que para el año 2019 el 48 por ciento de la población considera que es muy difícil tener información del gobierno y solo 54.8 por ciento manifestó tener conocimiento de la existencia de una institución encargada de brindar información y de estos, el 46 por ciento pudo mencionar al INAI.

Por otro lado, los temas de mayor interés son los que brindan algún servicio o atención pública, y el 66 por ciento de los encuestados declaró que no encontró en internet lo que buscaba, de la población encuestada solo el 3.6 por ciento de la población ha realizado una solicitud de información.

Respecto a lo anterior se pueden deducir tres puntos, el primero, es que se requieren estrategias para promover la cultura ciudadana y elevar la calidad de la participación, en segundo, aún hay mejoras que hacer en los mecanismos de acceso a la información, el tercero, no existen formas de participación que involucren a los ciudadanos en decisiones futuras. Es decir, la transparencia y acceso a la información no han servido como puente para fomentar una ciudadanía activa, ya que esto requiere avanzar en los primeros dos aspectos.

En cuanto a la accesibilidad al gobierno y a la administración pública, en los últimos años se ha logrado agilizar la tramitología de servicios públicos a través de las nuevas tecnologías, no obstante los tiempos de respuesta y los procesos administrativos a menudo siguen obstaculizando la satisfacción de los ciudadanos.

Derivado de la necesidad de eficientar este aspecto, a nivel estatal, existe la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios, publicada en el 2016, la cual tiene por objeto fomentar y consolidar el uso y aprovechamiento estratégico de las tecnologías de la información en el Estado y en los municipios, así como regular la gestión de servicios, trámites, procesos y procedimientos administrativos y jurisdiccionales, a través de estas.

En este sentido, el Gobierno del Estado de México ha mejorado los servicios en línea respecto a las últimas décadas. Sin embargo, el mayor reto se encuentra en los municipios, que a menudo no disponen de recursos y conocimiento técnico para implementarlo, o bien la ciudadanía no cuenta con los medios y prefiere acercarse de forma tradicional, por lo que es importante que los instrumentos de planeación reconozcan estas diferencias y apoyen a diseñar estrategias municipales, además de contemplar en sus propios planes las estrategias que impulsen este aspecto en el orden municipal.

En cuanto a la receptividad, se puede decir que prevalece la misma situación a nivel nacional que en el estatal, si bien se ha documentado la organización de consultas y e-consultas ciudadanas y la creación de distintos comités, consejos y otras instancias en distintas materias, las cuales llevan a cabo trabajos de deliberación en coordinación por las dependencias responsables, es difícil evaluar el impacto real que representan.

Algunos ejemplos de estos ejercicios son, para el caso de los instrumentos de planeación, la recepción de propuestas por medios electrónicos, en el ámbito legislativo las comisiones parlamentarias que tienen encuentros con representantes de la sociedad. Bajo este esquema es posible señalar la creación de mecanismos de diálogo, no obstante, son intermitentes y a menudo son registros administrativos y no hay evidencias de los tiempos de respuesta o porcentaje de acuerdos ejecutados, por lo que es necesario aprovechar en mayor medida estos esfuerzos para traducirlos en la adopción de mejores decisiones y políticas.

Por último, en cuanto al control, se identifica como constante en México el contar con un marco normativo sólido, ya que entre otras disposiciones existe la Ley General de Responsabilidades Administrativas y más de 200 Órganos Internos de Control (OIC) y de Administración y Finanzas (UAF), que son las unidades administrativas que dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y que como parte de las reformas de este año (2023) a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le dan mayores atribuciones con el objetivo de prevenir, detectar y sancionar posibles actos de corrupción y de llevar a cabo buenos procesos en el gasto público.

Al respecto, es importante reflexionar que estos órganos analizan la información, meses o años posteriores a que presentan las omisiones o faltas administrativas y su análisis es de procedimientos, cuando en ocasiones los responsables de malas decisiones no son los que asumen esos procesos. Por lo anterior, se observa que no hay avances en el combate a la

corrupción, pues como lo menciona el Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) 2023, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 184 instituciones federales, es decir, el 71 por ciento, aumentaron su riesgo de corrupción en compras públicas durante el 2023.

Por otro lado, los órganos e instituciones encargadas de esta materia observan y vigilan cada una un grado de información y no tienen comunicación entre ellas para vincularla e identificar malas prácticas. Del mismo modo, pueden abonar en hacer ese trabajo los observatorios ciudadanos que cada vez existen más de ellos en México, en diversos temas.

En este sentido, en el Estado de México se ha notado en los últimos 5 años un gran esfuerzo por consolidar el papel del Sistema Estatal Anticorrupción y los Comités de Participación Ciudadana del Sistema Municipal Anticorrupción, los cuales continúan enfrentando retos ante esta disociación de información.

El Gobierno Abierto comenzó su desarrollo en México, como una estrategia para lograr proximidad con la ciudadanía, por eso se adoptó en muchos de los estados de la República y como elemento imprescindible de los programas instrumentados a nivel nacional. Actualmente, opera principalmente a partir de la participación en debates y mesas de trabajo sobre las políticas públicas.

En cuanto al nivel municipal, una vertiente sobre este nuevo paradigma, ha sido por medio de mecanismos como cabildos abiertos y el uso de redes sociales como una opción básica de comunicación entre órganos públicos y ciudadanos, por medio de las cuales se les invita a la participación a eventos, la difusión de acciones públicas, la intervención en debates sobre estrategias públicas, existiendo casos de éxito que han permitido identificar mayores oportunidades en la capacidad de respuesta, no obstante, en otros tantos se percibe una discusión asincrónica, que no deriva en eficiencia gubernamental.

Tomando en cuenta las buenas prácticas de este modelo, se sigue construyendo el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que planteó, desde su operación en 1983, el concepto de foros de consulta popular, para promover la participación de los ciudadanos, pero también para garantizar la legitimidad política más que por instaurar la gobernanza tal y como hoy la entendemos.

A consecuencia de ello, se parte de la fuerte crítica a los modelos de planeación, que no logran incorporar las inquietudes y necesidades de los ciudadanos (Vásquez, 2010), Por ello, mediante la innovación tecnológica se pretende garantizar el alcance de un mayor número de ciudadanos en la consulta y exposición de temas, lo cual no exime la necesidad de contar con otros mecanismos de apertura.

Un ejemplo más allá de las nuevas tecnologías es la convocatoria del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (INFOEM), a partir del cual se constituyó el Secretariado Técnico de Gobierno Abierto en el Estado de México, que representa la construcción de un modelo en el cual pueden insertarse los objetivos del gobierno, con la participación de los ciudadanos.

Bajo la lógica anterior, el modelo propuesto por el CLAD, utilizado para el caso de estudio de este trabajo, contempla también la participación social, no obstante, la diferencia es que el primero funciona de manera permanente con trabajos organizados y los foros de consulta del PDEM se realizan cada que se elabora un nuevo plan sexenal, lo cual resulta insuficiente.

Lo antes descrito, resulta de interés para la planeación, ya que estos elementos deben ser tomados en cuenta para establecer una visión de gobierno congruente con la realidad, que si bien los planes buscan plasmar una situación ideal, deben ser complementados como se mencionaba antes, con estrategias de gestión de riesgos o con un planteamiento de escenarios

futuros, donde se alerte en los diagnósticos no solo datos duros y referencias causales, sino las tendencias y alternativas para revertir o mejorar el entorno.

De esta manera, integrar los aspectos mencionados, fortalece el cumplimiento de los objetivos institucionales. Ahora bien, el logro de este fin se basa en las metodologías que se desarrollan dentro del Sistema de Planeación Democrática, que para el caso de estudio se describe a continuación.

### **1.3. El modelo del CLAD en la planeación democrática**

El proceso de planeación tiene múltiples factores que inciden en los logros y metas de un proyecto. Luis F. Aguilar (2019), teórico de las políticas públicas, sostiene que actualmente se promueve un modelo de Nueva Gobernanza Pública, donde participan todos los actores. “Las dificultades directivas de los gobiernos se debían en gran medida a la escasez o limitación de sus recursos fiscales para dar respuesta a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades, que son predominantemente materiales y cuya producción, adquisición y distribución implican costos” (p.14).

Asimismo, la planeación democrática que se propone en los planes, programas y proyectos de la administración pública, significa llevar a cabo un ajuste financiero y político entre la demanda social y la capacidad gubernamental, para poder atender las solicitudes; pero también crear modelos alternativos de cooperación multiactor. Esto únicamente puede lograrse eliminando el modelo de gobierno paternalista, hacer a los ciudadanos más colaborativos y participativos, con el incremento en la oferta de bienes y servicios a los ciudadanos.

Por medio de un Plan de Desarrollo se pretende establecer los ejes rectores sobre los cuales el gobierno pretende actuar, dentro de ellos se pueden vincular múltiples intereses que van desde el campo político-electoral al campo social, cultural, urbano, ambiental, deportivo y

otros. Los planes de desarrollo en ese sentido son multidimensionales y pueden ejercer acciones transversales en todos los ámbitos de la administración pública.

A partir de la Nueva Gestión Pública y de instrumentar acciones vinculadas con el Gobierno Abierto, se plantea un nuevo modelo dentro de la administración pública; basado en la relación entre gobierno y sociedad; La Nueva Gobernanza Pública.

Este concepto, que fortalece los principios de la nueva gestión pública al promover las decisiones directivas con fundamento en el marco legal y en las normas técnicas de causalidad, destaca con mayor énfasis el modo como los gobiernos adoptan sus decisiones, definen su contenido y las implementan, con base a la colaboración con otros actores sociales, lo cual genera innovación en el modo como usualmente se alcanza la efectividad (Aguilar, 2019, p. 37).

En este sentido, la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” define a la participación ciudadana como el proceso de construcción social de las políticas públicas, y tiene por objeto: mejorar la calidad de la democracia, servir como orientación para el desarrollo y la consolidación de modelos nacionales de participación ciudadana en la gestión pública, recrear el necesario vínculo de confianza de los gobiernos y sus respectivas administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos y las ciudadanas, facilitando la información, la comunicación y la participación de estos (CLAD, 2009).

Por otro lado, en congruencia con la dinámica de innovación y desarrollo de una administración eficiente, el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), elaboró conjuntamente con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, una metodología para la formulación del PDEM 2017-2023, sobre la cual se proyecta la planeación como un ejercicio de colaboración y participación social.

La Metodología para la Planeación del Desarrollo en el Estado de México, establece que una de las principales virtudes y a la vez reto que incorpora es el cumplimiento de los Objetivos

para el Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales fueron definidos en el 2015 por representantes de la sociedad civil, academia e iniciativa privada de 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, que acordaron trabajar por el bienestar global.

Asimismo, la metodología establece que los problemas públicos son complejos, por lo que requieren de una visión integral y articulada entre las diferentes estancias de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de los sectores público, social y privado para lograr acciones integradas y coordinadas que permitan acelerar el desarrollo por medio de la intervención pública.

Bajo este planteamiento, Ríos (2019), sostiene que la planeación en México se ha transformado a partir de la inclusión de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, porque busca establecer una armonía entre las distintas variables que forman el desarrollo, desde la inclusión social, combate a la desigualdad, derecho a la ciudad, respeto a los derechos sociales básicos, sostenibilidad ambiental y otros, es un proceso sistémico e integral que se suma a la visión de una planeación completa y transversal como se describirá en el siguiente apartado.

Cabe señalar que para cumplir con las metas de la Agenda 2030, las condiciones entre países, regiones y localidades son distintas, ya que, el tema de la desigualdad es nodal en el desarrollo de las comunidades, toda vez que tiene una incidencia en varios de los factores sociales que impiden el desarrollo social armónico.

De acuerdo con el “Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud”, publicado en 2002, los países más igualitarios tienen menores tasas de violencia y por supuesto de problemas de salud pública. La desigualdad entre la población produce problemas sociales, tanto en el capital social; como en la organización; porque se genera desconfianza, cinismo, corrupción, desinterés, apatía social, entre otros problemas que por supuesto se vinculan con la educación, empleo y estado de bienestar físico y mental (López, et al., 2017).

Por lo tanto, la planeación para el desarrollo debe asumir esta premisa y ajustar sus instrumentos a la realidad social y contexto cultural y económico de cada territorio. Para el caso de México, un factor esencial es lograr la sensibilización, y alcanzar la confianza de la ciudadanía y actores sociales que intervienen en el desarrollo, para que de esta manera las estrategias delineadas por la planeación tengan alcances reales.

En este sentido, Hernández (2008), reconoce que el desinterés por los temas políticos de la ciudadanía mexicana, se debió al pasado histórico autoritario que se vivió en México, donde la mayoría de la población desconoce sus derechos y tiene poco interés en conocer a sus autoridades, esto al considerarlas lejanas de su entorno y de su contexto.

Por su parte, Puig (2012), reconoce que la alternancia electoral que se dio en México en año 2000, con el triunfo de Vicente Fox Quesada en la presidencia de la República, abrió la posibilidad de romper con la cultura de dominación, donde se premiaba la poca participación y la creación de espacios para los ciudadanos, eran de participación inducida. La cultura política va más allá de reglas formales, por lo cual, aun cuando se hable de leyes y prerrogativas para los ciudadanos, es necesario considerar los cambios socioculturales.

### **1.3.1. La evaluación dentro del modelo de la planeación democrática**

Otro factor importante que incorpora la metodología del CLAD en el PDEM, es el proceso de evaluación, que permite conocer cuáles son los alcances. En ese sentido, busca identificar los efectos provocados por la acción, programa, política o proyecto a evaluar y los costos incurridos, pero también los efectos que se cumplen en el tiempo y espacio determinado.

Para ello, el modelo de planeación propuesto, donde se evalúa el impacto por tema, por población beneficiada y en cada territorio, buscó romper con las tradicionales formas de participación donde los partidos políticos, líderes y representantes populares tomaban el mando; porque existía una gran fragmentación social y de intereses. Noval (2019), establece que las

variables socio democráticas, donde la cultura patriarcal y el poder centralizado, limitaban la incidencia social de los grupos organizados o los ciudadanos.

Es importante señalar que: “las reformas encaminadas a fortalecer la evaluación que lleva a cabo el gobierno federal, no han sido acompañadas de un sistema de incentivos adecuado, que permita la utilización de la información generada por estos mecanismos, para la toma de decisiones futuras” (González, 2010, p.145). Es decir, todavía es necesario impulsar desde el ámbito federal una mayor congruencia de la evaluación con el planteamiento en el cumplimiento de objetivos, lo cual se debe también procurar en el nivel estatal y municipal.

Bajo este contexto, usualmente, los partidos políticos fueron los interlocutores de la participación entre el gobierno y la sociedad, lo cual impedía que se tradujera en mejores decisiones de los gobiernos en turno, por lo que la evaluación participativa, que tiene un carácter cualitativo, es un medio muy valioso para identificar el costo-beneficio de las políticas emprendidas por los gobiernos, permitiendo que la reconducción de planes y programas tenga más probabilidad de éxito.

En este sentido, Cardozo (2006), sostiene que la evaluación puede tener aún mayor efecto, si se integra a la evaluación participativa. En estos términos, en la administración pública las acciones de gobierno pueden revisarse como mecanismo de rendición de cuentas desde adentro, es decir: autoevaluación. Lo cual, alineado con la satisfacción ciudadana, contribuye a mejorar procesos, medios y recursos.

De la misma manera, se puede impulsar la evaluación a través de organismos externos, como la Legislatura del Estado de México o la Auditoría Superior de la Federación, cuyo objetivo es garantizar el buen funcionamiento del gobierno. Las evaluaciones externas potencialmente representan una poderosa herramienta para elevar el nivel de transparencia de las operaciones gubernamentales.

Como se ha mencionado anteriormente, los retos que se enfrentan en materia de corrupción, en cuanto a los programas sociales que reciben un seguimiento estricto en torno a la aplicación de los recursos públicos, representan un importante contrapeso que promueve su correcta ejecución.

Al respecto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece la normatividad para más de 100 programas sociales que existían antes de 2018 en el país, en este marco de actuación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), desempeñó un papel muy importante en la revisión y seguimiento de los recursos públicos.

De esta manera, se puede inferir que el PDEM tiene los dos componentes de análisis: el interno y el externo, para cumplir con las expectativas y construir un modelo acorde con las necesidades de la entidad, que está anclado a los ODS, como a continuación se explica.

Por una parte, a través de la Dirección General de Evaluación del Desempeño, que cumple con lo contenido en la Ley General de Contabilidad y que alinea las metas de los planes y programas, con las metas programáticas de las dependencias responsables, los proyectos presupuestarios y los indicadores estratégicos, lo anterior, con base a la Clasificación del Gasto Público.

En cuanto al elemento externo, los resultados se presentan ante la legislatura local a través de la cuenta pública, que presenta un informe de la información contable, presupuestaria, programática y complementaria, lo que permite visualizar como se atienden los objetivos planteados desde la planeación, además de ello se deben atender los requerimientos de información de los órganos de control.

Continuando con los mecanismos de evaluación en relación con la metodología del CLAD, se observa que la misma estructura del PDEM alienada a los ODS, facilita para cualquier persona interesada, el análisis de resultados y la comprensión en la efectividad de las acciones

de gobierno, al mostrar de manera articulada la transversalización de la Agenda 2030 en todos los apartados de este documento rector, lo cual fue posible a través de la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

#### **1.4. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD por sus iniciales), es una organización a nivel mundial que tiene como objetivo incidir, apoyar y promover la solución a los problemas del mundo, como la paz, la seguridad, el cambio climático y otras necesidades globales. Se creó esta organización después de la Segunda Guerra Mundial, el 24 de octubre de 1945; con el objetivo de promover una agenda entre los países miembros que actualmente alcanzan los 193 estados-nación.

En el año 2015, durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015, en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, se aprobó un instrumento denominado: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, que tiene como objetivo establecer estrategias y políticas públicas para atender los problemas más urgentes de cada grupo social, tales como: pobreza, cambio climático, educación, igualdad de la mujer, diseño de las ciudades y en general, busca mejorar la calidad de vida de toda la población mundial.

El antecedente a este importante documento de planeación sobre las acciones que deben emprender los gobiernos, fueron los Objetivos para el Desarrollo del Milenio; dados a conocer en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, llevado a cabo en Nueva York en el año 2000, donde se plasmaron 8 objetivos que fueron firmados por 189 naciones, con el compromiso de cumplir con las siguientes metas: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, malaria y

otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y; 8) Fomentar una alianza global para el desarrollo.

Como puede apreciarse a partir de la firma de este documento, con los compromisos del milenio, se construyó un esquema global; donde muchos de los países que firmaron este acuerdo, se comprometieron a trabajar de manera activa en este proceso. El fenómeno de la globalización se mostró en estos acuerdos, donde es preciso participar de manera integral en los cambios del planeta. Anteriormente, los objetivos eran marcados por cada país, sin embargo; ante un proceso de globalización transversal y sistémico, en México se requirió adoptar una visión holística o más amplia de los fenómenos sociales, políticos y ambientales.

Para comprender el reto que significa para México, el cumplimiento de esta agenda global, encontramos que con base en el diagnóstico del Plan de Desarrollo Nacional 2013-2018, las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), correspondiente a 2010, el 46.2 por ciento de la población mexicana se encontraba en pobreza (DOF, 2013). Eso significa que casi la mitad de la población no disponía de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios básicos y esto limita de manera irremediable el acceso a la salud, vivienda, alimentación, educación, seguridad social y en general la calidad de vida. Es decir, es un problema sistémico que requiere también una visión integral.

De este grupo, el 10.40 por ciento de la población nacional, de acuerdo con el CONEVAL, se encontraba en pobreza extrema, por lo cual era preciso establecer acciones que permitan disminuir las carencias y promover el desarrollo de políticas públicas compensatorias.

Al respecto, se puede decir que en 12 años, esta problemática se ha logrado reducir en solo 9.9 puntos porcentuales, ya que según la misma fuente, para el año 2022, el 36.3 por ciento de la población en México vive en situación de pobreza, la situación es menos positiva en cuanto a los índices de pobreza extrema, debido a que solo mejoro en 3.30 puntos porcentuales, pasando a ser el 7.10 por ciento de los mexicanos que viven en esta situación.

Por otro lado, para comprender como se ha construido el proceso de planeación en México, es importante conocer de manera paralela como ha sido el desarrollo del Estado. Es decir, después de la Revolución Mexicana de 1910, se inició el proceso de consolidación nacional, logrado a partir de la institucionalización del Estado; pero también a partir de la intervención de este en todos los ámbitos de la vida pública. García (2010), describe el contexto histórico derivado de la construcción del sistema político mexicano, pero también a partir de marcar las directrices en términos de desarrollo económico, como a continuación se explica.

### **1.5. Contexto histórico**

En la historia de México, el primer antecedente del proceso de planeación se ubica en 1930, después de la Revolución Mexicana y de haberse promulgado la Carta Magna en el año de 1917, de tal forma que, en 1930, siendo presidente de la República, Pascual Ortiz Rubio, se expidió la Ley de Planeación de la República, que centró su atención en la creación de infraestructura y obras públicas para un país en construcción.

Bajo este contexto, los cortos periodos presidenciales de Pascual Ortiz Rubio, Emilio Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez, hicieron prácticamente imposible que se pudiera establecer un mecanismo de planeación o un plan expedito al respecto. Este periodo de la historia, conocido como el “maximato”, controlado por Plutarco Elías Calles, tuvo pocas posibilidades de construir mecanismos de planeación más sólidos.

Posteriormente, en el año 1934 con el General Lázaro Cárdenas del Río, se aplicó un proceso de planeación más riguroso con el primer Plan Sexenal, el contexto sociopolítico y económico determinaba que fuera el Estado quien pudiera avanzar como guía del desarrollo, con una política de intervención del Estado en la economía. García (2010), describe que dentro de las políticas vinculadas con el reciente proceso de planeación en México, plasmado en el plan

sexenal, se logró impulsar la Ley Federal de Expropiación en el año 1936, entre otras regulaciones.

Con este planteamiento a nivel nacional, “en 1936 se publicó la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal con la cual se pretendía planear el crecimiento de la capital del país” (García, 2010, p.106). Sin embargo, las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzar las metas, ni los plazos, (Coquis, 2015).

Posteriormente, con el presidente Manuel Ávila Camacho, se realizó el segundo Plan Sexenal de 1941-1946, con mayores alcances, ya que la normatividad planteaba mecanismos de control y seguimiento. En este periodo se desarrolló la Comisión Federal de Planeación Económica en 1942. También se generó la Comisión Nacional para el desarrollo de los problemas de México en la posguerra, en 1944 (García, 2010). Posteriormente, en 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual permitió una mayor deliberación en el destino de los recursos.

Durante los siguientes años se identifican iniciativas valiosas, como en el año 1973, con la creación de los Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, en este ejercicio distintas instituciones reconocidas y dependencias especializadas de gobierno intervinieron, plasmando como objetivos; acelerar el crecimiento del PIB nacional, favorecer la creación de empleos y afianzar la independencia técnica económica del país respecto al exterior. Lamentablemente, esta iniciativa nunca se ejecutó, ya que no definía las instituciones responsables de la ejecución ni los plazos.

Lo anterior, demuestra que la planeación, si bien contaba con procesos diagnósticos y la capacidad de conformar una visión de mediano y largo plazo, carecía de las herramientas metodológicas para la instrumentación e implementación exitosa de iniciativas ambiciosas como esta.

Transcurrieron los años y la planeación se desarrolló de manera sexenal, pero con un partido hegemónico en el poder, sin muchos cuestionamientos y con una aparente estabilidad económica y política inmejorable, lo anterior estaba sustentado en los discursos políticos y no en procesos que midieran, evaluaran y rindieran cuentas de la acción del gobierno.

La planeación encuentra su fundamento en los artículos 25 y 26 constitucionales y su ley reglamentaria es la Ley de Planeación (DOF, 5 de enero de 1983). Este artículo constitucional, en su parte relativa a la planeación, no ha sido modificado desde 1983 y por ello su concepción y diseño corresponden a una racionalidad propia del modelo de economía mixta que prevalecía en la época en que fue incorporado a la Constitución y en el cual era concebible un “proyecto nacional único”.

Miguel de la Madrid, en el decreto publicado en el Diario Oficial, del 3 de febrero de 1983, planteó: “El Estado deberá organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación” (DO, 1983). Para el expresidente, la planeación democrática constituye, un ámbito paragubernamental donde la “voluntad nacional” trabaja en paralelo con los mecanismos tradicionales de planeación gubernamental. Lo que debería suponer un puente efectivo entre el gobierno y los ciudadanos.

De esta manera, en 1983, se logró la formulación del primer Plan Nacional de Desarrollo como parte del nuevo Sistema Nacional de Planeación Democrática, derivado de las reformas constitucionales a los artículos 25 al 28 y la promulgación de la Ley de Planeación que abrogó la de 1930 (Vázquez, 2010). También se realizaron los primeros intentos institucionales por establecer programas operativos anuales, a partir de los cuales se integró el Presupuesto de Egreso de la Federación, y los programas sectoriales.

En este contexto, Vázquez (2010) describe la planeación en México como un proceso inacabado, porque el ejercicio del gasto, su seguimiento, las auditorías y la evaluación del programa se realizaba por mandato de ley en forma anual. Esto hacía que las instituciones gubernamentales, los funcionarios públicos y los políticos tuvieran mucho tiempo para presentar sus gastos en los últimos doce meses de su ejercicio. Asimismo, “con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), en la década de los ochenta, se establecieron los mecanismos mínimos de coordinación entre la federación y los estados de la República Mexicana” (Vázquez, 2010, p.107).

Posteriormente, en el año 2006, el gobierno federal implementó una serie de reformas constitucionales y administrativas, relacionadas con la planeación nacional del desarrollo, programación presupuestaria, contabilidad gubernamental, así como el acceso a la información y transparencia del gasto público. Sin embargo, existe un problema de desarticulación entre los tres órdenes de gobierno, porque en la mayoría de los casos, los esquemas de planeación local no están alineados a la visión nacional o estatal (Vázquez, 2010).

El uso de los recursos públicos debe responder teóricamente a un ciclo que inicia con la planeación, sigue con la presupuestación, el ejercicio, la evaluación y la fiscalización, misma que a su vez debe informar de nuevo a la planeación. Esto es así porque conceptualmente los recursos públicos son el medio para ejecutar las políticas públicas contenidas en los planes y programas gubernamentales.

Bajo este contexto, la planeación democrática se modificó hasta la reforma constitucional del año 2008; que hace hincapié en el objeto del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que incorpora por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación este concepto, el cual va de la mano con el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), los cuales se habían integrado en el 2006 a través de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Esta reforma a la ley secundaria, complementó el esquema de planeación al no solo incluir propuestas, sino también mecanismos de control y seguimiento a las actividades.

Por supuesto que lo anterior, significó una mejora al modelo de planeación democrática, al garantizar un seguimiento y control de las acciones de gobierno, ya que el hecho de que todos los órdenes de gobierno adopten el presupuesto basado en resultados, implica un esquema más estricto para la obligatoriedad de evaluar programas de gobierno alineados a los objetivos nacionales (Vázquez, 2010).

El proceso de evaluación de los planes y acciones del gobierno tiene un papel fundamental, Weiss (1998), sostiene que la evaluación es la valoración sistemática de la operación o impactos de un programa o política, comparada con un conjunto de estándares explícitos e implícitos. Por su parte, Ríos (2019), sostiene que una de las grandes fortalezas de la planeación está en la posibilidad de contar con indicadores, metas y mecanismos de análisis cuantitativo; porque de lo contrario es imposible evaluar los alcances que se tiene en materia económica, política y social. Para lo cual, es preciso contar con parámetros y mecanismos de evaluación, que permitan contrastar la información con los resultados obtenidos.

En cuanto a los últimos avances en materia de planeación, fue en el 2018, siendo presidente Enrique Peña Nieto, que se realizó de manera detallada la reforma a este marco normativo, entre lo más relevante se estableció la obligatoriedad de incluir un horizonte de largo plazo, al menos 20 años para delimitar la ruta de desarrollo para el país, describiendo en esta reforma la estructura que debe contener el Plan de Desarrollo, lo que implica asegurar el rigor técnico en su elaboración. Finalmente, integró los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, considerando las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

La armonización de estas medidas, fue brindar un marco de actuación de largo plazo orientado al desarrollo sostenible, afín a los principios contenidos en la Constitución, los cuales delimitan la construcción del proyecto nacional. Además, en materia de transparencia y acceso a la información hace referencia al Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creado en el 2011 con el objeto de informar a la ciudadanía de manera ágil y clara respecto a las finanzas públicas ligadas a los objetivos de los planes y programas institucionales.

Si bien durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se mostró una buena voluntad por impulsar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, no solo en las reformas a la ley, sino desde la formulación del Plan de Desarrollo 2013-2018, al integrar por primera vez indicadores de desempeño, resulta interesante analizar los vacíos que se presentan en la práctica política que impiden los buenos resultados en la planeación, pues si bien es claro se trata de una hoja de ruta y que depende de diversos aspectos, también debe ser flexible y permitir la reconducción oportuna para lograr los objetivos planteados.

De acuerdo al análisis que hace el CONEVAL en el documento “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Balance Sexenal” los logros planteados al final de sexenio dejaron de lado la alineación con estos indicadores plasmados en un inicio, mismos que no destacaron en la narrativa final del gobierno, además de que solo se impactaron el 60 por ciento de las metas originales (CONEVAL, 2018).

Finalmente, el país experimentó una vez más la alternancia en el 2018 con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador, quien abanderó el movimiento llamado "Cuarta Transformación". Al ser un cambio significativo en la visión de gobierno y al promover un nuevo proyecto de nación, se presenta una gran expectativa en materia de planeación, pues es en sus instrumentos que se delimitan las estrategias y los indicadores de desarrollo con los cuales evaluar y medir las transformaciones prometidas.

Bajo este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, fue el centro de una controversia, al haber dos versiones, la primera fue presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que como lo señala la Ley, es la responsable de elaborar y someter a consideración del Presidente de la República el proyecto de este documento rector, la segunda fue la redactada por la presidencia, al no validar la primera.

Si bien se da por entendido que este proyecto se elabora de manera coordinada entre todas las dependencias, organismos y con participación social, orientando una visión de gobierno común, que se armoniza con los recursos con los que cuenta el Estado, este hecho exhibió que en la práctica no funciona así, pues existían importantes diferencias ideológicas y de estrategia, por lo que no se sabe qué versión dejó de lado el deber ser en su formulación.

Resulta interesante analizar el dilema que nos deja esta experiencia en materia de planeación, pues si bien la versión de la Secretaría de Hacienda contenía más rigor técnico y se alineaba más a la agenda global, se observa como los planes de desarrollo a menudo se convierten en repositorios de buenas intenciones y conocimiento de cada gobierno. Por otro lado, se ha mencionado el ejemplo de los países que no tienen leyes en materia de planeación y que sus planes, si bien no son exhaustivamente técnicos, alcanzan óptimos indicadores de desarrollo y los ciudadanos están satisfechos con la gestión pública.

Por ello, es posible que el Plan Nacional de Desarrollo vigente, el cual carece de indicadores suficientes y a manera de manifiesto ideológico establece objetivos y estrategias generales, resulte, en la práctica, más efectivo para instaurar el proyecto de nación planteado. Sin embargo, es importante destacar que sin una línea base de indicadores, sin recursos claros, destinados a estrategias específicas, es difícil evaluar la acción y transparencia del gobierno, además de impedir una alineación adecuada de los planes estatales y municipales.

Es probable que al final del sexenio se pueda definir si esto implicó un retroceso o una oportunidad para la planeación. Desde la perspectiva de este trabajo, se considera la posibilidad de establecer una nueva forma de planear, que conserve el rigor técnico, pero también de ser más concisos en los objetivos, lo que haría menos retóricos los planes, siempre y cuando se fortalezca el trabajo coordinado del aparato de gobierno, organismos y sociedad.

#### **1.5.1. Marco normativo para la elaboración de programas sectoriales y especiales**

En cuanto al marco normativo, en este año (2023), se presentaron nuevas reformas, las cuales implican la participación de las entidades paraestatales en la elaboración de los programas sectoriales y especiales y no solo en presentar sus programas, lo cual amplía su influencia y genera mayor transversalidad en la planeación.

Por otro lado, integra al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías en la elaboración de los anteproyectos presupuestarios, ya que dentro de las prioridades nacionales se sumaron los proyectos de humanidades, ciencia y tecnologías.

Finalmente, en el contexto actual, no es la Secretaría de Hacienda quien somete a consideración del presidente los programas sectoriales y especiales, ahora lo harán las dependencias coordinadoras y con el dictamen previo de esta secretaria, lo cual en un aspecto positivo puede profundizar en el análisis y diseño de las estrategias o bien en un sentido negativo estar sujeto a adecuarlas conforme a la voluntad del presidente en turno.

En términos generales, las reformas fortalecen la coordinación de los actores responsables de ejecutar las políticas y estrategias gubernamentales; sin embargo, se observa que aún no se detalla un aspecto fundamental en esta ley, que es el consolidar los mecanismos de participación ciudadana que incidan realmente en la planeación y evaluación de programas.

### **1.5.2. Los lineamientos de la planeación democrática en el Estado de México**

Por otro lado, respecto a los ordenamientos jurídicos para la planeación a nivel estatal, el primer sustento se presenta en 1999, cuando se realizaron los ajustes para que el Código Financiero del Estado de México y Municipios, considerara las disposiciones en materia de planeación. Por lo cual se puede decir que la planeación en la entidad mexiquense es relativamente nueva, no obstante, deriva de haber sido parte de una estrategia nacional precedente, constituida por la planeación para el desarrollo nacional, integrada por todas las actividades y decisiones que se toman a nivel central, estatal, regional y sectorial.

Poco antes, el Gobierno del Estado de México, confirió mayores atribuciones a la Secretaría de Finanzas, como la institución apropiada para orientar el desarrollo de los proyectos estatales y municipales. Para lo cual, en el año 1981, por acuerdo del ejecutivo, se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), como un organismo público descentralizado, con un margen de competencia y estructura orgánica para coadyuvar en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.

Derivado de lo anterior, se fortaleció a los Comités de Planeación Municipal, los cuales establecen que los ciudadanos tienen una función importante al participar en el diálogo referente al desarrollo de las acciones de gobierno, no obstante, no inciden activamente en los proyectos vinculados con los temas más apremiantes de la administración pública, sin embargo, la vinculación entre ambas partes permite identificar las áreas de oportunidad que subsisten en la agenda de gobierno, desde la problemática urbana, ecológica, social y política; hasta las disyuntivas presupuestales en la asignación de recursos que se dan en los programas sociales.

A partir de la creación del COPLADEM y fortalecimiento de los COPLADES se construye en la entidad, al menos en papel, un esquema de mayor profesionalización técnica de los servidores públicos y el impulso de la cultura ciudadana.

Asimismo, se planteó armonizar las distintas leyes en la materia, para garantizar que el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas, así como los planes municipales de los 125 municipios, tengan congruencia en la ejecución de metas encaminadas a fines comunes. En el 2001 se aprobó la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, generando a su vez normas y reglamentos para llevar a cabo sus labores, sobre los que actualmente se rige el proceso para la elaboración de los planes y programas de desarrollo estatal, sectorial, regional y municipal, este marco legal se ha alineado a la normativa federal en su constante evolución.

En ese sentido, la construcción de objetivos, metas y acciones traducidas en políticas públicas y gubernamentales dentro de la administración pública, debe integrar de manera intrínseca los procesos de participación social que marca la ley, siendo uno de los propósitos más relevantes del COPLADEM dentro de la instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas.

Al respecto de lo anterior, en la revisión de las actividades del organismo, únicamente se identifica la vinculación con la ciudadanía en las invitaciones a los foros de diálogo y presentación de propuestas, con una difusión e información limitada, dejando a los ciudadanos solos en el desarrollo de propuestas.

Del mismo modo, estas convocatorias se dan a conocer poco tiempo antes de la formulación del plan estatal y los programas sectoriales y regionales, dejando de lado las prácticas permanentes de participación, que son producto de procesos orientados a la solución de situaciones públicas y que conlleva la búsqueda permanente de acuerdos y definición de estrategias, tampoco se identifican mecanismos eficientes para que los ciudadanos incidan en la evaluación de los planes y programas.

Por lo tanto, se puede deducir que en la práctica la función sustancial del COPLADEM es la de coadyuvar a la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo de la entidad mexiquense, así como la coordinación para la realización de los 125 planes de desarrollo, correspondientes a igual número de ayuntamientos en el Estado de México.

De igual forma, observamos en un contexto reciente, que el COPLADEM forma parte del grupo técnico del Consejo Estatal de la Agenda 2030, que funge como un Órgano de Seguimiento e Instrumentación (OSI), tal como lo plantea el PNUD, para promover la institucionalización de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible; así como constituirse como un foro permanente de diálogo, análisis y participación plural e incluyente en torno a la Agenda 2030 (PNUD, 2019b).

Bajo este contexto, resulta interesante identificar que las entidades en donde estos órganos (OSIS) han tenido mayores resultados, es en los que el Comité de Planeación (COPLADES) preside la coordinación del Consejo Estatal de la Agenda 2030, mismo caso con los comités municipales de planeación y los consejos municipales de la Agenda 2030, tal es el caso de Oaxaca, situación que no se presentó en el Estado de México.

Por otro lado, cabe destacar, que en cuanto al rigor técnico, el Estado de México es un referente por la calidad de sus instrumentos, pues el Plan de Desarrollo 2017-2023 fue el primero a nivel nacional que se alinea en todos sus componentes a la Agenda 2030, además de trabajar con agencias de desarrollo como PNUD y CLAD para el diseño y elaboración no solo de los planes y programas, también de algunas herramientas que fortalecen su cumplimiento.

Entre las colaboraciones que se realizaron con el PNUD, se encuentra la visión de largo plazo titulada “Horizonte 2050”, la actualización del Plan de Desarrollo a mitad de sexenio, la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como documentos que fortalecen la planeación municipal, como el “Manual de estrategias para los gobiernos locales”, como una respuesta al COVID-19, o las “Líneas de Futuro para los municipios mexiquenses; Horizonte 2050”, que motiva a los municipios a consolidar este aspecto de la planeación.

Se puede inferir entonces que el COPLADEM tiene como área de oportunidad el aprovechamiento del conocimiento técnico para fortalecer su marco de actuación, fortaleciendo la vinculación y colaboración ciudadana e incidiendo en la programación de metas y anteproyectos presupuestales.

Ahora bien, lo anterior implica cumplir con el principio de responsabilidad solidaria de los sectores público, social y privado; para la realización de un proyecto estatal. Derivado de lo anterior, se reconoce al Estado como el garante de las soluciones a las demandas sociales plasmadas en el PDEM, mismas que se deben obtener a través de la consulta con especialistas y ciudadanos, de acuerdo a los pilares que se construyen para tal efecto; en el caso de México los pilares son; social, económico, territorial, seguridad y ejes transversales que incluyen la equidad de género, uso de tecnologías, gobierno abierto y otros.

### **1.5.3. Antecedentes de la participación social en la planeación democrática**

El modelo de planeación democrática, está relacionado de manera directa con el impulso de la participación ciudadana. Olvera (2007), establece como una de las características fundamentales de este concepto: “la capacidad de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana” (p. 26).

Para el Estado de México existen pocos datos que nos permitan evaluar el impacto de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS), ya que si bien cuentan con marco normativo y manuales para su operación, parece ser que se reduce a vigilar el cumplimiento de obras y acciones en la asignación de los recursos y acuerdos con las dependencias, sin embargo, no se da un espacio de encuentro para analizar e influir en la planeación.

Derivado de lo anterior, vale la pena reflexionar respecto a la creación de las instancias ciudadanas, lo que sin duda es importante, no obstante, por sí solas no elevan la calidad de la participación ciudadana y la transparencia proactiva, lo que resultaría importante es que el gobierno genere espacios de encuentro para trabajar de manera coordinada, ejemplo, los COPLADEMUN, COCICOVIS y COPACIS trabajando con objetivos en común, influyendo en la planeación, control e involucramiento respecto a las decisiones del gobierno.

El objetivo de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones, implica también modificar la forma en la cual se desarrollan los planes de gobierno, las políticas públicas y por supuesto, los presupuestos. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se construyó a partir de la consulta con los especialistas, pero también a través de una página de internet habilitada para la recepción de propuestas ciudadanas. Además de estas iniciativas, es necesario configurar un ejercicio más proactivo al momento de incluir a los ciudadanos en los proyectos y en los programas sociales, requiere también promover el involucramiento de organizaciones no gubernamentales.

En el caso del PDEM 2017-2023, la estructura se definió alineado las cinco metas del plan nacional: 1) México en Paz, 2) México incluyente, 3) México con educación de calidad, 4) México próspero y 5) México con responsabilidad global que a su vez partieron de tres estrategias transversales: a) Democratizar la productividad, b) Gobierno cercano y moderno y c) Perspectiva de género. El PDEM 2017-2023 se construyó con base a un diagnóstico sobre las principales oportunidades del desarrollo, pero también a partir de las carencias, las cuales definieron la búsqueda de soluciones, de igual manera se habilitó un medio electrónico para la recepción de propuestas ciudadanas.

Si bien la modernización administrativa implica la incorporación de estrategias digitales, y ejemplo de ello, son los portales de internet para recibir propuestas ciudadanas, lo cual representa una buena práctica de gobierno abierto, el cual se analizará de manera posterior, mientras tanto, es necesario señalar que estas propuestas no fueron publicadas y tampoco se

encontró un análisis o base de datos que garantice que fueron tomadas en cuenta, ni en el orden federal, ni en el estatal, demostrando que este modelo va más allá del uso de nuevas tecnologías y que es necesario visibilizar y transparentar las aportaciones que hacen los ciudadanos.

Del mismo modo, es importante analizar quienes son los que participan en mayor grado en estos ejercicios, Rodríguez (2017), destaca que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), tuvieron un auge a partir de la década de los noventa. La expresión ONG fue utilizada por primera vez hacia fines de la década de los años 40 en documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y refiere a un universo de instituciones que no tienen pertenencia a ámbitos gubernamentales y su carácter internacional. Esta participación se vinculó con el desarrollo de la democracia, pero también con una mayor exigencia ciudadana.

Existen también las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), ambas muy vinculadas, porque están conformadas por ciudadanos que buscan incidir en la toma de decisiones y en el desarrollo de las políticas públicas. Las OSC, son organizaciones de carácter social, que defienden y trabajan a favor de diversas causas sociales: medio ambiente, grupos vulnerables, salud, transparencia, educación, etc. La diferencia entre las ONG y las OSC está en que las primeras tienen en la mayoría de los casos un espectro internacional y las otras se mueven a partir de convocar a los ciudadanos a ser voluntarios, vigilantes e incidir en las políticas de gobierno.

El papel que tienen las ONG y las OSC es participar en la solución de algún problema en el cual el gobierno no participa, por ejemplo, en la búsqueda de justicia, el combate a la corrupción, transparencia, el cuidado ambiental, entre otros. Por lo cual, insertar estas voces dentro del Plan de Desarrollo del Estado de México, puede considerarse un acierto y un mecanismo democrático, que puede ser útil para garantizar la solución a muchos problemas. En ambas se canaliza el sentimiento de solidaridad y son canales de expresión para los propios ciudadanos, quienes deberían poder participar aun sin ser parte de una de ellas.

Sin embargo, las OSC, han tomado un papel colaborativo con el gobierno, de tal forma que incluso pueden recibir apoyo en especie o financiero a través de convocatorias para participar en proyectos educativos, sociales o políticos. Las OSC han crecido a partir de la alternancia política y como mecanismo democrático de contrapeso en el gobierno, no obstante, sigue siendo limitada su acción al no contar con recursos suficientes y sin bases sólidas de emprendimiento social que les permita ser sostenibles para las causas que abanderan, esta coyuntura la aprovechan algunos gobiernos como una manera de contar con ellas a cambio de brindarles apoyos.

Incluso en el ámbito de la seguridad pública se han conformado distintas OSC que buscan promover la transparencia en los fondos públicos, así como el desarrollo de estrategias para la prevención de los delitos. Incluso se han construido Consejos de Seguridad Ciudadana en muchas ciudades, para fomentar la participación hacia este tipo de problemáticas públicas. Otro ejemplo de participación ciudadana organizada es Brasil, donde los ciudadanos pueden participar en la asignación de recursos y en elegir qué tipo obras prioritarias, fijando un calendario programático en atención a las necesidades identificadas.

Cada una de las instancias de gobierno cuenta con un consejo gestor, conformado por ciertos funcionarios con capacidad decisoria, representantes de agrupaciones de usuarios o consumidores de los servicios, colegios profesionales, los sindicatos de trabajadores del ramo, ONG y OSC especializadas en dichas políticas (Olvera, 2007:13).

Lo descrito previamente, ha dado vida a nivel internacional al mecanismo de "Presupuesto Participativo", que desde finales de década de los 80 se implementa constantemente en distintos territorios a nivel global y el cual durante el año 2022, se impulsó desde la Secretaría de Finanzas como un ejercicio piloto y de manera incipiente en el Estado de México, destacando que deberá ser perfeccionado para ser un modelo de éxito como lo ha sido en Brasil y en otras regiones, para el caso mexicano se han implementado en Jalisco, CDMX, y

en municipios de Nuevo León, logrando incrementar el nivel y calidad de participación y confianza.

Estos ejemplos representan un ecosistema de desarrollo para las OSC, que participan de manera organizada dentro del nivel local en las actividades de interés público, para la búsqueda de beneficios colectivos. Por ejemplo, para la obtención de servicios y derechos sociales, educativos, ambientales y por supuesto políticos.

La participación social organizada, dentro de la toma de decisiones, en teoría, no aplica coerción hacia sus simpatizantes o ciudadanos interesados en insertarse en la búsqueda de mejoras en su calidad de vida. Además, la figura de las organizaciones e instituciones con vocación ciudadana, se desarrollan sin la búsqueda de beneficios económicos o de la obtención de ganancias, lo cual generará un valor público agregado que hace sostenible el beneficio, no obstante, como se mencionó anteriormente, su subsistencia depende de tener medios y recursos para operar, por lo que los apoyos públicos que reciben deben ser transparentados.

De acuerdo con el Instituto de Desarrollo Social (Indesol) que lleva el registro de las OSC, en 2014 en el Estado de México existían 2 mil 372 organizaciones, no obstante, muchas no se mantienen activas en el tiempo. Sin embargo, este dato revela que su participación resulta cada vez más importante.

Al respecto, el plan estatal reconoce que “La política de participación social del Gobierno del Estado busca elevar el potencial de las organizaciones civiles, generando mayor sinergia con las instituciones. Se sumaron esfuerzos, voluntades y recursos, mediante reuniones con integrantes de los tres poderes de gobierno, grupos políticos y organizaciones sociales, medios de comunicación y organismos autónomos, privilegiando el diálogo y la formación de acuerdos en beneficio de la sociedad” (PDEM, 2017, p. 302).

En cuanto al proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se documentó, de manera estadística y no cualitativa, 397 acciones de consulta, incluyendo la realización de 5 Foros Nacionales con 31 paneles de discusión, 7 foros especiales con 40 paneles de discusión, 32 foros estatales con 160 paneles de discusión y 122 mesas sectoriales con especialistas y diversos grupos de interés (DOF,2013).

Bajo este esquema, la sociedad civil organizada, logra tener una fuerte incidencia en los planes y programas de gobierno, sobre todo ahora con la relevancia que tiene el tema de la sostenibilidad, lo que implica intervenciones multinivel, multiactor y transversales; derivado de lo anterior se exige un fuerte nivel de acompañamiento en las acciones, para construir por ejemplo la educación ambiental; porque una de las características de las asociaciones sin ánimo de lucro, es precisamente contar con una integración social heterogénea, plural y abierta ideológicamente.

Anteriormente, las ONG y OSC, participaban como grupos de presión sobre el gobierno, para que incluyera asuntos en su agenda y así darles soluciones, posteriormente, incluso algunas de las organizaciones podían participar con fondos económicos para proyectos y programas de atención a la problemática social. Incluso se puede decir que se dio un proceso histórico de participación ciudadana con rasgos autoritarios, como sostiene Hernández (2008), quien señala que existía un bajo nivel de confianza interpersonal, pero también institucional, lo cual vemos actualmente en las colectivas que se manifiestan por derechos sociales, quienes deciden no tener ninguna constitución legal.

Al respecto, se puede inferir que la resistencia que prevalece actualmente para trabajar armónicamente con los gobiernos, se atribuye al hermetismo y exclusión de los gobiernos con estos colectivos, lo que genera desinformación, que a su vez implica también desconfianza, eso hace que la planeación tenga como primer requisito informar a la ciudadanía sobre su procedimiento.

Este es un reto claro para el ejercicio de la planeación estatal, siendo necesario consolidar una estrategia futura en la cual la administración pública atienda a estos grupos organizados en una visión de gobernanza, buscando informar y dar pautas para obtener datos, socializar las propuestas y avanzar en la integración entre gobierno y sociedad, para lo cual es fundamental el uso de herramientas tecnológicas como se explicará más adelante en el siguiente apartado.

En este sentido, el Gobierno del Estado de México, a través de la planeación estratégica y el desarrollo de políticas transversales, conformadas en conjunto con las distintas dependencias, busca que los ciudadanos formen parte de los comités y de las asambleas que algunas de ellas instalan, con lo que incidan en la toma de decisiones.

En este sentido, Zurbriggen (2011), describe que uno de los rasgos de apertura y evolución en la administración pública en América Latina plantea que las configuraciones políticas deben modificarse, para que los ciudadanos participen y se integren normativamente a los comités; así como grupos de trabajo.

Respecto a lo anterior, vale la pena analizar el caso del Estado de México, ya que figuras institucionalizadas como los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipales (COPLADEMUN), así como diferentes comités y consejos instalados formalmente, funcionan más como encuentros informativos para la legitimidad, que como mecanismos de deliberación para la toma de decisiones, debido a que la evidencia que existe son registros administrativos de las sesiones correspondientes y no un seguimiento puntual y medible de las aportaciones traducidas en políticas, emanadas de estas figuras.

Lo anterior, confirma que consolidar y transparentar los procesos participativos en la vida pública es un camino paulatino, porque se debe romper con la visión conservadora que consideraba los logros individuales más importantes que los colectivos. En México los ciudadanos se acostumbraron a trabajar más por sus propias necesidades que por los logros colectivos. Puig (2012), reconoce que se construyó un Sistema de Participación Direccionada,

autoritario y poco abierto a la crítica o aportación ciudadana. Aunque este hecho se modificó en las leyes, en la práctica todavía es posible ver esta situación.

#### **1.5.4. La transversalización de la Agenda 2030 en los planes y programas**

Derivado de un esfuerzo del Estado de México por adoptar las premisas de la Nueva Gobernanza, el PDEM 2017-2023 se construyó a partir del rigor técnico, pero también a partir de comprender la visión sistémica y transversal, que permite vincular las líneas de acción y la contribución directa e indirecta que hacen a las metas de los 17 ODS, ya que una meta impacta positivamente al cumplimiento de otras, construyendo una gran red de necesidades y soluciones que plantean la transformación de los servicios públicos y la atención gubernamental, asimismo contempla también elementos psicosociales para cambiar prácticas a favor de la sostenibilidad.

Ante el panorama mencionado, la herramienta incluida en la metodología del CLAD, fue la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), misma que se basa en la lógica de la Nueva Gerencia Pública, que consiste en una estrategia de gestión enfocada en los resultados de desarrollo y en las mejoras sostenibles del país. Además, “provee un marco coherente para un desarrollo eficaz, en el que la información del desempeño es usada para mejorar la toma de decisiones e incluye herramientas prácticas para la planeación estratégica, gestión de riesgos, seguimiento de avances y evaluación de resultados” (OCDE 2008, p. 86).

Al respecto, se puede inferir que la adopción de los 17 ODS implica un gran reto para los gobernantes, pero también para los gobernados; porque en un espacio con deterioro en la credibilidad, solo puede evitarse la crisis que supone el no cumplimiento de la Agenda 2030, a partir de la incidencia social.

No obstante, para el caso del Estado de México, este reto no se ve tan alentador, ya que en el 2023, un total de 42 municipios cuentan con Zonas de Atención Prioritaria Rurales y 116

con Zonas de Atención Prioritaria Urbanas, lo cual significa que la marginación en el estado está presente en casi todo el territorio.

De acuerdo con el CONEVAL, el porcentaje de pobreza paso de 41.8 por ciento en el 2018 a 48.9 por ciento en el 2020, es decir, aumentó 7.1 puntos porcentuales, si bien esto se debe a los efectos negativos del COVID-19 y a la movilidad de personas que deciden cambiar su residencia a la entidad mexiquense, lo que significa un incremento poblacional acelerado, esto revela la vulnerabilidad de la entidad para enfrentar retos como este.

Sin embargo, en el Sexto Informe de Resultados del Gobierno del Estado de México, publicado en el 2023, menciona que gracias a la política social emprendida, según el mismo CONEVAL para este año, se redujo la pobreza del 48.9 a 42.9 por ciento, lo cual significa una reducción de 9 puntos porcentuales, explicando que gracias a las acciones de recuperación de la economía se logró mejorar este indicador.

No obstante, los informes de gobierno hacen mención de los logros y no de los desafíos, ya que los retos económicos para la entidad son mayores, tal como lo menciona un análisis realizado por el colectivo “México Como Vamos”, a nivel nacional, el ingreso promedio mensual de los hogares es de 20,364 pesos (estimaciones de 2023) y el ingreso promedio en el Estado de México es muy similar con 20,085 pesos. Sin embargo, la mitad de los hogares mexiquenses tienen ingresos por 13,500 pesos menos, de acuerdo con el INEGI.

Lo anterior, se advierte en un estudio realizado por López, Hernández y León (2017), el cual muestra que la entidad mexiquense tiene el mayor número de retos para avanzar en el desarrollo social, porque el nivel de marginación y exclusión social es alto. El Estado de México está cercano a la Ciudad de México, tiene una amplia zona metropolitana que concentra a un gran número de habitantes que ha emigrado en busca de empleo, esto propicia que también sea una entidad con grandes asimetrías y desigualdades económicas.

Por tanto, el Plan de Desarrollo del Estado de México, tiene rubros de atención planteada en el marco general, que deben ser desarrolladas por los gobiernos municipales para disminuir el rezago y desigualdad.

El contexto anterior, que enmarca las condiciones de desigualdad en el país, tiene efectos sumamente negativos para el desarrollo de la gobernanza, ya que como menciona Przeworski (2015), el papel que tiene la población para incidir en el desarrollo es determinante si consideramos su participación en la toma de decisiones, puesto que son las personas que viven un mayor rezago o carencia social quienes normalmente no participan políticamente, además la competencia entre los grupos de interés por influir en los responsables del diseño de las políticas para favorecer sus propios intereses, disminuye la participación genuina.

Con base a lo anterior, se puede observar la pertinencia de una de las premisas que pretende la transvesalización de la Agenda 2030 en la planeación, la de acelerar el desarrollo para “no dejar a nadie atrás”, ya que la tendencia de tiempo con la que se mejoran los indicadores deja claro lo lejano que se ve el alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual podría empeorar en los próximos años al enfrentar situaciones de crisis mundiales, como la climática, la cual desataría otras como la alimentaría, la económica, de movilidad.

Como evidencia de lo anterior, Antonio Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, mencionó en el mes de julio de 2023, durante la conferencia de prensa, con sede de la ONU, que “La era del calentamiento global ha terminado. La era de la ebullición global ha llegado”, al exponer los efectos negativos que vive el mundo a causa de las temperaturas más altas jamás registradas que se han presentado recientemente.

Lo anterior deja una preocupación alarmante para la planeación, dado que no es lo mismo enfrentar costos financieros, humanos y administrativos ante una situación de prevención, contención que de crisis, lo que representa un incremento que difícilmente podrán costear,

especialmente los países con mayor grado de marginación como es el caso de algunos de América Latina.

Dentro de la Agenda 2030, se incluyen 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible, 169 metas y 230 indicadores que sirven como mecanismo de control y seguimiento para la administración pública, así como para los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones y el sector privado. Se busca combatir estos tres principales problemas: a) La pobreza extrema, b) Luchar contra la desigualdad y la injusticia y, c) Reparar el cambio climático.

En ese contexto, en noviembre de 2017, el Gobierno de México emitió un Decreto por el que se creó el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,<sup>3</sup> con el que se planteó el compromiso de incidir en la solución de los problemas desde el marco jurídico y con una perspectiva integral, competitiva e incluyente del desarrollo, buscando a su vez la participación de todos los sectores, un portal oficial que permite visualizar de manera interactiva el contenido estratégico de cada ODS y su vinculación con los datos del INEGI.

Este seguimiento a los ODS se relaciona con el proceso de la administración pública a nivel nacional, mediante el cual también se instrumentaron acciones para unir a los gobernadores de las distintas entidades de la República Mexicana, en noviembre de 2016 se creó la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030, por parte de la conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).<sup>4</sup>

Esta asociación tiene como objetivo establecer acciones y políticas, con base en el Plan de Desarrollo a nivel nacional y promover la participación activa en la colaboración e intercambio de información. Asimismo, se constituyeron Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI) en

---

<sup>3</sup> Véase: Gaceta de Gobierno (2017) Decreto por el que se crea el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, miércoles 29 de noviembre de 2017. Disponible en línea: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/nov294.pdf>

<sup>4</sup> La CONAGO, es un foro permanente, el cual busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de México. Esta asociación se formó en 2002.

las entidades de la República Mexicana a fin de insertar estas políticas en las acciones de gobierno (PNUD, 2006a:10).

De acuerdo con las estrategias derivadas de la Asamblea General de la ONU, existe una especial mención a la manera en la cual los países deben seguir y recoger la planeación; como un proceso de adaptación de este compromiso, en ese sentido; se establece un proceso de consideración de las circunstancias de cada país. Es decir, “cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias” (Naciones Unidas, 2015, p.15).

En este proceso las instituciones juegan un papel fundamental. Herrera (2014), sostiene que las instituciones dentro de la administración pública, como el gobierno, tienen dos tipos maneras de instrumentar cambios o adaptaciones para mejorar el proceso de planeación. Puede ser emergente y adaptativo, pero en el caso de la planeación estratégica debe ser racional, con metas y mecanismos de control para llegar a los resultados esperados. De lo contrario se fracasará en el intento.

En ese sentido, México retoma 169 metas y 232 indicadores de la Agenda 2030, los cuales establecen mecanismos universales porque los beneficios deben ser para todos los ciudadanos, cabe señalar que de igual manera la responsabilidad recae en los múltiples actores sociales (CEPAL, 2018). De esta manera, los ODS parten de una visión sistémica que pretende abordar de manera conjunta todas las problemáticas globales, por lo cual resulta indivisible en sus 17 objetivos, ya que todos están conectados, evitando de esta manera que las acciones sean fragmentadas.

Este elemento de integralidad permite conjugar las tres dimensiones del desarrollo: a) Económico, b) Social y c) Ambiental (CEPAL, 2018:6). A este enfoque integral se le comprende como la transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual se ha

convertido en una tarea relevante del PNUD en colaboración con los gobiernos, sea en la formulación de estrategias o implementación de políticas, tal como se profundizará más adelante.

Por lo tanto, estos objetivos transversales suponen la aceleración del desarrollo, y la incorporación de acciones y procesos disruptivos que incidan favorablemente. Cuando se plantearon las acciones como mecanismo para disminuir la pobreza; por ejemplo; se consideró este aspecto multimodal y sistémico; que pretende construir acciones conjuntas dentro de la planeación y con ello lograr una mayor eficiencia en los resultados.

Al respecto, Gómez (2017), explica que en México se carece de una vocación por el análisis de los resultados, de una visión más amplia en términos de planeación; porque solo 80.6 por ciento de los municipios del país tenía un plan de desarrollo en el 2012, de los cuales 33 por ciento tenían indicadores de gestión. Además, únicamente 38.50 por ciento de los municipios, en este año, contaba con un comité de planeación para el desarrollo municipal.

Tezanos (2019), sostiene que los retos que tienen los ODS contienen clasificaciones multidimensionales de desarrollo, lo cual permite establecer esquemas comparativos, pero también promover la construcción de indicadores y mediciones alcanzables con base en el contexto de la región. La contaminación atmosférica, por ejemplo, contemplada como un indicador a mejorar en el PDEM es uno de los principales problemas y retos a resolver en el Estado de México, la cual solo podrá solucionarse en la medida en que se adopte una visión sistémica y sostenible del problema.

Los ODS, por tanto, son un nuevo precedente en la construcción de una visión más amplia de la planeación para el desarrollo, buscando un equilibrio y consenso entre las acciones o propuestas de gobierno y las iniciativas de los ciudadanos. La visión 2030, plantea un trabajo conjunto entre sociedad y gobierno, por lo cual para garantizar cambios sustantivos se requiere generar incentivos para la población, que modifiquen su comportamiento y promuevan la participación activa.

En congruencia con este nuevo paradigma, Miklos y Tello (2007), establecen una base metodológica para la planeación prospectiva que constituye seis elementos de desarrollo que se describen en la siguiente tabla y los cuales merecen ser tomados en cuenta en la planeación tradicional que busca integrar el enfoque del desarrollo sostenible:

**Tabla 3**

*Elementos para una planeación prospectiva*

<b>Elemento</b>	<b>Definición</b>
Visión holística	Enfocar la atención hacia un conjunto muy preciso de elementos, que permitan la visión global del problema.
Creatividad	Establecer parámetros novedosos, innovadores para formar nuevos proyectos e ideas,
Participación y cohesión	Alcanzar un consenso y compromiso con los diferentes actores sociales, para lograr metas,
Precisión sobre los objetivos	Evaluar los resultados en sus distintas fases,
Convergencia	Fijar puntos de acuerdo para llegar a las metas y obtener resultados y por último,
Construcción de escenarios	Prever las metas futuras y hacer el pronóstico de las metas alcanzadas.

*Nota: Elaboración propia con información de Planeación: una estrategia para el diseño del futuro, editorial Limusa, México (Miklos y Tello, 2007).*

Derivado de la tabla anterior, se puede inferir que la construcción de la Agenda 2030 es resultado de un proceso de planeación prospectiva. Por un lado, la visión holística se establece en los tres elementos que busca atender el desarrollo sostenible; el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. La creatividad se observa en los 17 ODS, los cuales representan parámetros innovadores. La participación y cohesión se vincula al consenso internacional que se dio durante la Asamblea de la ONU. La precisión de objetivos se observa en la batería de indicadores que se establecieron para cada ODS.

Sin embargo, los elementos de convergencia y construcción de escenarios son los elementos que más desafíos conllevan, ya que es complejo establecer la misma ruta de

cumplimiento para todas las naciones. Finalmente, no existe un pronunciamiento oficial respecto a las próximas acciones, metas u objetivos posteriores al año 2030.

Por otra parte, es importante que los gobiernos tomen en cuenta estos elementos, toda vez que la Agenda 2030 no únicamente requiere difusión y sensibilización, puesto que se observan constantes esfuerzos y recursos en la promoción de los ODS, no obstante, es poco visible el avance en los indicadores o metas, por lo tanto, es más importante impulsar intervenciones efectivas de inclusión social y disminución de la desigualdad.

Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), realizada en 2010, existe una relación de ingresos con las enormes brechas de desigualdad, ya que la proporción entre el 10 por ciento de la población más rica y el 10 por ciento más pobre, fue de 15 a 1, también destaca que el 44 por ciento de la clase trabajadora del país percibe ingresos por debajo de dos salarios mínimos mensuales (ENIGH,2010).

En este sentido, es posible identificar la importancia de que la planeación en México, a nivel nacional, estatal y municipal, cumpla con el criterio de flexibilidad, evaluación constante y con ello se aplique la reconducción de estrategias y recursos, algunos ejemplos son el terremoto del 2017 o el COVID-19 que obligaron a los gobiernos a cambiar el rumbo de sus prioridades y formas de gobernar, no obstante se debe hacer de manera constante como una buena practica gubernamental.

Si bien México se ha comprometido con la Agenda 2030 con acciones institucionales, en cuanto al alcance de políticas se muestra un rezago, ya que de acuerdo a datos de la Comisión Nacional para el seguimiento de la Agenda 2030, del Senado y los grupos de trabajo que tienen como fin asegurar su cumplimiento, para el 2023, aún no se logra el cumplimiento total de ningún ODS, de hecho, únicamente presenta un avance mayor al 75 por ciento en tres: Educación y Bienestar, Agua Limpia y Saneamiento y Ciudades y Comunidades Sostenibles. En contraste,

los tres ODS que menor avance reportan son Industria, Innovación e Infraestructura, Educación de Calidad y Vida de Ecosistemas Terrestres.

Como antecedente y prospectiva, los autores antes señalados resaltan que para lograr el cumplimiento de los objetivos del milenio era necesario promover acciones adicionales por parte de los países, logrando así en gran parte de las naciones, la reducción de la proporción de personas sin acceso al agua potable, pero en los demás rubros, poco se alcanzó.

Cabe destacar que para el caso mexicano, la proyección era alentadora, según estos autores, “México se encuentra en una situación económica y social relativamente favorable, comparte con otros países de ingreso medio una posición que le permite cumplir con dichos objetivos” (Alarcón, Zepeda y Ramírez, 2006, p.93). Lo anterior pone en evidencia el potencial del país, más no la eficiencia de los gobiernos, por lo tanto, de no cumplir con la Agenda 2030, para lo cual faltan alrededor de 7 años, se vislumbra complejo alcanzar los objetivos que se habrán de configurar cuando se enfrenten situaciones mundiales de mayor resiliencia.

En ese sentido, la innovación dentro del PDEM 2017-2023, se encuentra en la apropiación de las metas e indicadores de los ODS que se plasman de manera especial en la incorporación del Pilar Territorial, el cual se incluyó por primera vez, abordando temas ecológicos, mejoramiento de la movilidad, el uso de energías limpias y el ordenamiento urbano para lograr ciudades inclusivas, seguras y resilientes.

Al respecto, se reconoce como un logro de la planeación estatal de este sexenio, el armonizar los distintos instrumentos de planeación, pues en congruencia con este pilar, se vincula el proyecto de actualización del Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, mismo que se aprobó en el 2019 y que desde el 2008 no se actualizaba, y que en apego a la transversalización que promueve el PNUD, es el tercero a nivel nacional en alinearse con los ODS. Promueve la creación de ciudades compactas y conectadas y fortalece los derechos sociales de la población.

Este instrumento establece las Áreas de Ordenamiento y Regulación (AOR), como unidad mínima territorial, donde se aplican tanto políticas como estrategias urbanas, lo cual coadyuva a la localización de la Agenda 2030, no obstante, el documento resulta ser ambicioso, representando más bien un escenario ideal, dejando de lado el real, el cual parte de dificultades administrativas y técnicas y obviando la importancia de la colaboración ciudadana, que no sabemos como será su comportamiento ante los cambios, por lo que este logro deja ver un posible vacío, la articulación de la carga estratégica con la realidad estatal.

Volviendo a los ODS, la propuesta que desglosa la ONU a través de la CEPAL, sostiene que el programa debe tener una visión civilizatoria, que comprende dentro de los principales pilares la erradicación de la pobreza, como un imperativo ético, dejando en el centro a la dignidad y a la igualdad de las personas. Por último, destaca que las acciones deben ser transformadoras, es decir, requieren aproximaciones alternativas a la forma de hacer las cosas. Por lo cual la innovación es uno de los elementos a considerar en cualquier tipo de planeación.

De esta manera, Tena (2009), sostiene que las instituciones, como el gobierno, pueden contar con una buena institucionalización y cumplimiento de metas, cuando los actores involucrados están alienados al entorno. Por lo cual es importante el proceso a través del cual se va instrumentando el proceso de planeación, pero también es preciso que una institución cuente con valores sociales y promueva la virtud cívica, la planificación participativa y la implementación colaborativa.

Resulta importante comprender que dentro de los ODS está el sentido de justicia, al respecto, Rawls (1971), establece en sus trabajos sobre la manera de construir una sociedad más equitativa y justa, que es necesario superar el utilitarismo y promover el desarrollo de valores hacia la distribución de los recursos y lo más importante: generar oportunidades. Pero además, los ODS, deben contener mecanismos de transformación social, para promover el cambio

sistémico. Solo las instituciones formales pueden transformarse a partir de una planeación escrita, porque las informales carecen de mecanismos de seguimiento o de obligatoriedad.

En ese sentido, la planeación como elemento para mejorar el bienestar de los ciudadanos, es responsabilidad de los gobiernos, no obstante, el rigor técnico no solo requiere contar con una buena estructura y con plasmar conocimiento en cuanto a los temas del desarrollo, sino en diseñar estrategias reales emanadas de la capacidad para incluir a todos los actores sociales involucrados, por lo que abrir el proceso de la planeación no deber ser una tarea sexenal o de cada 3 años, deber ser permanente.

El Estado de México, en este compromiso tiene una desventaja respecto a la mayoría de entidades del país, pues no cuenta con Ley de Participación Ciudadana, junto con Puebla y Campeche, son los únicos estados que siguen en deuda con la ciudadanía de sus territorios, al no brindarles mecanismos formales para incidir en los asuntos públicos, quedando sujetos a la voluntad de los poderes que determinan en que temas y en que grado los invitan a participar.

En ese sentido, el principal desafío para México de cara a la Agenda 2030, en materia de planeación, va más allá de indicadores y metas, que de por sí representan un reto ante la falta de información respecto a los nuevos paradigmas del desarrollo; sin embargo, tiene que ver más con la disparidad en las regiones. Por ejemplo, en los últimos años, solo Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Aguascalientes y Nuevo León, lograron avanzar significativamente la meta para reducir la mortalidad infantil, otras entidades como: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz tuvieron un progreso insuficiente para esta meta (Valdéz,2017:32).

Asimismo, Stein y Tommasi (2006), retoman esta reflexión sobre cómo a partir de una década de reformas políticas y económicas en América Latina no se han logrado los supuestos que enmarcan los ODS. Esto sucede, -sostienen los autores-; porque no solo se trata de contar con un buen proceso de diseño y elaboración de los planes, sino también importa la eficacia de

las políticas y la manera en cuál se discuten, aprueban y apliquen dichos programas. Es necesario que los encargados de orientar la planeación incorporen mecanismos disruptivos al respecto.

Para lo cual, Stein y Tommasi (2006), sostienen que dentro de la administración pública y la planeación debe existir siempre: a) Estabilidad, para avanzar en los procesos y la implementación social de los objetivos, b) Adaptabilidad, que significa que deben poderse ajustar los planes de acción a las necesidades o rediseñar cuando fallan; c) Coherencia y coordinación, para incluir a todos los actores, ciudadanos, empresas, sindicatos y otros; d) Calidad de implementación y ejecución, que significa dar seguimiento a las propuestas y acciones; y e) Orientación hacia el interés colectivo, para que los ciudadanos estén motivados a participar.

Cumpliendo con los requisitos anteriores, se tienen mayores posibilidades de lograr una implementación exitosa de los proyectos que se han planeado; porque se promueve el desarrollo de acciones que integran a la mayoría de los actores implicados. Además, establece que todo proyecto debe ser aceptado por todos los actores, por medio de la negociación y cabildeo, para que permita a todos integrarse. En caso contrario, la planeación democrática, aunque se fije objetivos ambiciosos desde el conocimiento técnico, puede sufrir obstáculos o limitaciones a la hora de su implementación al omitir la participación ciudadana.

En este contexto, en el Estado de México, se puede inferir que se ha logrado institucionalizar la Agenda 2030 y se ha destacado por destinar esfuerzos de concientización, lo cual es indispensable para su correcta implementación, no obstante, las políticas ejecutadas no han sido lo suficientemente disruptivas para avanzar en la mejora de indicadores de desarrollo y en materia de inclusión social, por lo que es necesario señalar que el Sistema de Planeación Democrática, está obligado a evolucionar para encontrar mayor alcance en la formulación de los planes y programas, que no se limite a una redacción satisfactoria e ideal de la visión de gobierno, sino que instauren mecanismos reales y permanentes de gobernanza.

La manera en la cual la ONU, propone un plan de acción, es por supuesto desde un diseño institucional que crea acuerdos con otras instituciones, ahí entra la parte de la política, Pettit (2003), sostiene que las instituciones pueden adecuarse a las necesidades, pero también construir acuerdos. Bajo este planteamiento, el Gobierno del Estado de México firmó dos convenios de colaboración, uno con el CLAD para construir una metodología de planeación y otro con PNUD para contar con el acompañamiento técnico en la alineación de la Agenda 2030.

De esta manera, se muestra la voluntad política para fortalecer los resultados derivados de la planeación democrática, si bien, la vinculación con el PNUD, durante este sexenio, consolidó el andamiaje técnico en las distintas colaboraciones que se llevaron a cabo, lo cual era necesario, se debe continuar con ellos en pasar de lo técnico a lo humanitario, social y económico.

Como ejemplo de lo anterior, se ubica el “Bono social y sustentable” que de acuerdo al portal oficial, posiciona al Estado de México como pionero de esta medida innovadora, la cual se instrumentó a través de la Secretaría de Finanzas con la colaboración del PNUD. En el año 2022, por primera vez una entidad federativa en el país emitió un bono social y sustentable en el mercado bursátil mexicano, que posiciona al EDOMEX a la vanguardia porque cumple con el compromiso de responsabilidad ambiental y social.

Ante inversionistas, el Estado de México atrajo a 10 participantes que colocaron 22 posturas en la construcción del libro, lo que significó una alta demanda de participación en el proceso de bursatilización, que alcanzó 1.25 veces el monto demandado con 3 mil 739 mdp. El objetivo de esta colocación ha sido obtener la tasa de interés más competitiva del mercado.

En total, la entidad mexiquense optó por 2 mil 890 mdp, con el objetivo de financiar 18 proyectos sociales, sustentables y verdes, de los cuales destinará mil 690 mdp para proyectos estatales de movilidad, desarrollo urbano y sociales, entre los que destacan dos obras emblemáticas de “Ciudad Mujer”, que se construyó en los municipios de la La Paz y San Mateo

Atenco. Además, el bono contempla con mil 200 mdp, dos proyectos que se realizan en colaboración con el Gobierno de México: la ampliación del Mexibús I y el Trolebús Chalco-Santa Martha, también se financiará el Mexicable Ecatepec-Tlalnepantla.

Estos proyectos contaron con una evaluación y validación externa de los proyectos por Sustainalytics, que es una empresa que califica la sostenibilidad de quienes cotizan en bolsa, lo anterior, en función de su desempeño ambiental, social y de gobierno corporativo. Claramente, los proyectos son de alto impacto al atender a grupos poblacionales vulnerables como las mujeres, o al brindar servicios de alta demanda como el transporte en zonas urbanas de alta densidad, no obstante, es importante incorporar actividades de integración social en todo proyecto público a ejecutar, pues se busca contribuir a mejorar la convivencia social.

Con base a las experiencias mencionadas, se demuestra lo importante que fue para la entidad mexiquense, contar con la colaboración del PNUD durante el sexenio 2017-2023, pues además de articular el enfoque de la Agenda 2030 en los planes y programas, capacitar a los servidores públicos de distintas dependencias, se concluyó con un caso de éxito en la ejecución de acciones innovadoras que aceleran el desarrollo y se traducen de manera directa en bienestar para la sociedad, no obstante el riesgo sigue siendo invertir en cooperaciones técnicas que se convierten en documentos aspiracionales sin implementar.

Por ello, resulta imprescindible para quienes conforman la administración pública, nacional, estatal o municipal saber identificar las rutas a seguir y cuáles cambiar, consolidando con ello un Sistema de Planeación Democrática más efectivo que constituya mayor gobernanza, eficiencia y eficacia para los gobiernos.

Es decir, como en todo ejercicio de planeación dentro de la administración pública, se pretende conocer: ¿Cuáles son los resultados que se desea obtener?, ¿Qué se hará para lograr dichos resultados?, ¿Cómo se sabrá si se lograron los resultados?, y ¿cómo se aprenderá de la experiencia?

Todo ello, a partir de una visión 2030 para el Estado de México, que involucra definir las situaciones problemáticas que existen en cada eje temático y la interacción entre ellos, los objetivos deben ser priorizados; determinar los problemas que pueden generarse si no se realiza una intervención; formular una propuesta del escenario deseado y posible, en el cual se vislumbre la transformación y superación de las situaciones problemáticas, aprovechando y potencializando las ventajas y oportunidades. Todo ello, desde el enfoque de transversalidad, que es la intervención de distintos actores para lograr las metas propuestas (GEM,2017).

Tomando estos preceptos de la administración pública, se señala que en la entidad mexiquense el Sistema de Planeación Democrática, tiene como instrumento fundamental al PDEM y sus programas, que permiten buscar el equilibrio regional, pero también la integración de todos los sectores sociales.

En el estudio de caso que se aborda en esta tesis, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 se alineó de manera transversal con los ODS, dando como resultado un total de 33 objetivos, 155 estrategias y 824 líneas de acción, divididas entre 4 pilares y 3 ejes transversales, los cuales. Estos componentes desde la perspectiva técnica representan una contribución directa e indirecta en el cumplimiento de la Agenda 2030 dentro del contexto estatal.

Es de esta manera, que al conocer cuál ha sido la evolución del Sistema de Planeación Democrática en México, así como el identificar los conceptos y elementos que deben fortalecer su funcionamiento, es posible reconocer la importancia y el impacto que tiene en el desarrollo pleno del país y de la entidad. Por ello, resulta sustancial analizar los procesos de implementación que conlleva y de esta manera encontrar mejoras al modelo, por lo que en el siguiente capítulo se aborda con mayor profundidad la metodología y las acciones en torno a la construcción del PDEM 2017-2023.

## Capítulo 2. El Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023

El Estado tiene bajo su tutela el desarrollo y la construcción de satisfactores para los ciudadanos. Por ello, una de las obligaciones está en promover el ejercicio adecuado de la recaudación del Estado. Bajo este planteamiento, la tarea de planeación es fundamental para garantizar dichos beneficios a los ciudadanos, por lo cual, es una función sustantiva de la administración pública.

Es relevante estudiar la planeación de la entidad mexiquense porque cuenta con casi 18 millones de habitantes para el año 2023, esto representa el 13.95 por ciento de la población total de nuestro país (Coespo, 2023). Además, por un lado, cuenta con 18 municipios del área conurbada que tienen cercanía con la Ciudad de México, con una fuerte emigración y tránsito personas, así como crecimiento demográfico y por la otra, con regiones en su mayoría rurales que requieren inversión pública en la dotación de servicios e infraestructura social. Por ello, la distribución de los recursos y satisfactores se hace una tarea complicada.

Derivado de lo anterior, la planeación democrática delimita el desarrollo de la entidad, por lo que cobra importancia la *Ley de Planeación para el Estado de México y Municipios*, al ser el marco normativo que promueve la correcta rectoría del Estado, la rendición de cuentas y la transparencia en torno a las decisiones de los que dirigen el gobierno. En esencia, establece el proceso de planeación como un mandato constitucional basado en la participación ciudadana, con un proceso de sistematización y codificación de los ordenamientos legales.

Por lo tanto, la planeación adquiere un carácter vinculante con la ciudadanía, porque parte de una vocación democrática que implica consultar a la población, sobre las obras y acciones que se requieren para mejorar la condición humana y colectiva. En ese proceso, existe un importante desafío que es el de convertirse en un mecanismo veraz y legítimo en el intercambio de información y retroalimentación entre las instituciones y los gobernados.

La planeación requiere iniciativa y coordinación por parte del gobierno para promover la inserción ciudadana, a través de experiencias, ideas y propuestas; pero también con el diagnóstico certero de los propios ciudadanos sobre sus necesidades. De igual forma, en este ejercicio de planear los recursos, el conocimiento profundo de todos los factores de las problemáticas es crucial para ofrecer soluciones efectivas. A partir de la calidad de la información pública es como se puede advertir en la planeación un proceso democrático. Si no hay información, consenso, inclusión o incentivos para la deliberación de los asuntos públicos; la democracia estará estancada.

En ese sentido, para el adecuado cumplimiento de las funciones del gobierno, la planeación es una acción no solo técnica, presupuestal o programática; sino también política, que permite a los ciudadanos construir mayor bienestar y eso contribuye a garantizar la legitimidad del gobierno. Rodríguez y Bass (2022), reconocen que en México se ha presentado una visión más clientelar, una falta de integración entre los diferentes objetivos del desarrollo nacional; por ello es preciso analizar, documentar y proponer acciones conjuntas.

Es por ello que la participación ciudadana es fundamental, es una de las variables que incide en el fortalecimiento de la planeación participativa. Si bien, antes, el ejercicio de la planeación se desarrollaba sin los ciudadanos de manera unilateral y vertical; por las características institucionales del sistema político presidencialista, actualmente se exige en los reglamentos y leyes contar con una participación de los ciudadanos para poder actuar en la construcción de obras y la realización de acciones. Al respecto, Martínez-Flores, *et. al.* (2015), reconocen que con la participación ciudadana se logran conciliar los intereses y encontrar alternativas de solución.

Para profundizar en el análisis del caso de estudio, se realizó la búsqueda del marco legal bajo el cual se lleva a cabo la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, siendo el siguiente:

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que plantea en el artículo 26, la obligación de contar con un Sistema de Planeación Democrática.

B) Ley de Planeación, que establece en los artículos: 3, 4, 5, 12, 13, 15, 20, y 21 bis, las directrices para realizar la planeación democrática.

C) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que muestra en su artículo 77, fracción VI, la obligación para que el gobernador del estado, pueda realizar la planeación y conducir el desarrollo integral de la entidad, a partir de formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales.

D) Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEM) y su reglamento (RLPEM), que establece como base el Sistema de Planeación Democrática para definir los planes y programas que deberán orientarse para la planeación.

Este proceso de planeación dentro de la entidad mexiquense parte de las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo, para garantizar el desarrollo óptimo del Estado, con base en los principios que se describen en la siguiente tabla:

**Tabla 4***Principios que rigen el Sistema de Planeación del Estado de México*

<b>Principios SPEM</b>	<b>Principios GpRD</b>
Simplicidad y Claridad	Formulación de planes y programas sencilla y fácil de comprensión
Congruencia	Los objetivos y Metas de Los planes y programas deben guardar congruencia entre si y con la problemática que pretende solucionar
Proximidad	La elaboración de los objetivos y metas de los programas debe realizarse con la participación de todos los grupos sociales
Previsión	Objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo priorizando los planes de largo plazo con modelos prospectivos y tendenciales
Unidad	Interdependencia e interconexión que guardan las partes entre si
Flexibilidad	Revisiones periódicas de planes y programas efectuando los ajustes necesarios en la programación anual, expresada ésta a través de presupuesto por programas
Cooperación	Proceso integrado y con una visión de conjunto incluye todas las fases del ciclo administrativo
Eficacia	Cumplir los objetivos y las metas programadas, con el mínimo de recursos asignados y con el menor tiempo posible
Eficiencia	Cumplir con objetivos y metas programadas con base en el uso racional de los recursos asignados en el menor tiempo posible

*Nota: Tomado de la Metodología para la Elaboración del Plan de Desarrollo en el Estado de México 2017-2023, (Gaceta de Gobierno, 30 de octubre De 2017).*

Con base a los principios de la tabla anterior y como parte de la revisión técnica del PDEM 2017-2023, se presenta un análisis del grado de rigor metodológico con el que se atendieron estos aspectos dentro del documento:

**Tabla 5**

*Desarrollo de los principios del Sistema de Planeación del Estado de México en el PDEM 2017-2023*

<b>Principio</b>	<b>Análisis</b>
a) Simplicidad y claridad	Se cumple este aspecto al presentar un documento bien estructurado, con pilares y ejes que abordan temáticas bien conectadas, diagnósticos vinculados con estadística y esquemas claros y una alineación con la agenda 2030 fácil de identificar.
b) Congruencia	Cada tema abordado en el diagnóstico de cada pilar o eje, presenta correspondencia con un objetivo que a su vez tiene líneas de acción y contribución directa e indirecta con las metas de los ODS. De igual manera, asegura su congruencia con las grandes problemáticas al estar alineado al Plan de Desarrollo Nacional. Finalmente esta vinculado con una estructura programática y la clasificación del gasto.
c) Proximidad	Se realizaron Foros Estatales de Diálogo Social, que recopilaron propuestas de los grupos sociales, no obstante es un ejercicio muy general, identificando como área de oportunidad fortalecer este principio. No obstante, los planes sectoriales representan la intención de atender las distintas problemáticas con mayor grado de focalización.
d) Previsión	El PDEM no cuenta con un apartado en la gestión de riesgos, ante esto el sismo del 19 de septiembre de 2017, a dos días de iniciar el nuevo gobierno estatal y en el 2020 la pandemia mundial del COVID-19, son ejemplos claros de lo que la planeación debe aportar, si bien el Gobierno del Estado de México presentó capacidad de respuesta ante estos eventos, no se derivó de los instrumentos de planeación.  No obstante, durante este sexenio se logró establecer un parteaguas en este sentido, al publicar el “Plan de Largo Plazo EDOMEX; horizonte 2050” el cual es un documento sólido y prospectivo, el Manual “Estrategias de Innovación Pública para los Gobiernos Locales del Estado de México, una respuesta a los efectos del COVID-2019” o las recomendaciones en el “Informe Final de Ejecución del PDEM” dan cumplimiento a este principio.

Principio	Análisis
e) Unidad:	Se cumple en la división de los temas en pilares y ejes de desarrollo que implica la interdependencia entre las partes y a la vez el enfoque de transversalidad que se incorporó en el documento establece la interconexión que existe entre ellas, por lo que se cumplió con este principio en el PDEM.
f) Flexibilidad:	Este aspecto se cumplió al presentar la Actualización del PDEM 2017-2023, publicado en el 2021. Sin embargo, merece que el Gobierno del Estado de México lleve a cabo la reflexión respecto a si es suficiente una sola reconducción para garantizar la eficiencia y eficacia del gobierno, no obstante, este ejercicio es una buena práctica de este principio.
g) Cooperación:	Se cumplió durante el proceso de formulación del PDEM y se observa en cuanto a la responsabilidad que asumen las Unidades Ejecutoras responsables de las metas programáticas que atienden el cumplimiento del PDEM, no obstante, esta cooperación en torno a la planeación de forma estratégica es intermitente, por ejemplo, las reuniones de gabinete son un buen ejemplo de esta cooperación, pero no se aplica de igual manera en los otros niveles del aparato gubernamental, que son quienes operan el desarrollo.
h) Eficacia:	Si bien la normatividad vigente promueve la eficacia y para ello se comprueba el gasto público, el cual es aprobado por la legislatura estatal en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México, los análisis presupuestales siempre serán complejos y contendrán elementos políticos subjetivos, por lo que es difícil establecer evidencia de si este aspecto alcanzó su potencial en comparación con el impacto obtenido.
i) Eficiencia:	El contar con proyectos presupuestales permite establecer criterios en el uso racional de recursos, no obstante igual que en el caso anterior, este principio se presta a subjetividades por parte de los grupos de interés, quienes pueden defender o cuestionar los resultados con base a los recursos asignados.

*Nota: Elaboración propia con base en los principios mencionados en la Metodología para la Elaboración del Plan de Desarrollo en el Estado de México 2017-2023, (Gaceta de Gobierno, 30 De Octubre De 2017).*

Para fortalecer la credibilidad de los principios mencionados, es importante consolidar la cooperación con todos los actores implicados en este proceso de formulación del PDEM y de todas las etapas de la planeación, por ello, se prevé una revisión de los actores que participan, mediante escenarios de influencia del cual no hay evidencia metodológica que se haya hecho este ejercicio y con base a este análisis que sustente la colaboración. Es decir, se requiere institucionalizar los espacios dónde puedan insertarse para garantizar con éxito los resultados propuestos. No solo se trata de actores dentro del gobierno, sino también incluir a la sociedad civil, academia, empresas, sindicatos, medios de comunicación, entre otros.

Por otro lado, la LPEMM, plantea un ejercicio de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas, federal, estatal y municipal; además, sostiene que debe tener concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes municipales correspondientes de los 125 municipios. Es importante señalar que una parte sustancial de la ley, establece la obligación de impulsar: “los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal” (LPEMM,2019).

Bajo este contexto, la concordancia se logra porque a través del Manual para la Formulación de Planes Municipales, que emite el Gobierno del Estado, es que los ayuntamientos se alinean a la visión estatal, y es el Estado quien válida y dictamina el registro de los planes municipales en el Sistema de Planeación Democrática, sin existir obligatoriedad de Estado de contar con la retroalimentación de los ayuntamientos tanto en la formulación como en la actualización del PDEM, lo cual debe ser fortalecido para cumplir con lo que señala la ley.

De igual forma, en su artículo cuarto, describe: “La planeación democrática para el desarrollo se sustenta en los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México” (LPEMM,2019), mismos que se han analizado anteriormente. Es decir, retoma los elementos liberales de la constitución

mexicana que establecen el modelo norteamericano de respeto a los derechos humanos, Estado de Derecho y el desarrollo de la justicia social.

De esta manera, surge como sentido de oportunidad al cumplimiento del artículo anterior implementar acciones o herramientas generadas por el Gobierno Estatal que incluyan a los grupos más vulnerables en el centro de la planeación, con base a que deben ser la prioridad para disminuir las brechas de desigualdad.

En cuanto a este aspecto, no hay evidencia que narre como se procuró de manera especial la participación de los indígenas, las personas con discapacidad, los adultos mayores, etc., en los foros de diálogo social, lo que pone en el tema de gobernanza la necesidad de llevar a cabo encuentros focalizados, en los cuales se movilicen esfuerzos para llegar hasta donde están o trasladar a estas personas, lo anterior cobra mayor énfasis al resaltar que el objetivo de la Agenda 2030 es no dejar a nadie atrás.

### **2.1. La alineación del PDEM 2017-2013 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Resulta importante describir el proceso técnico y metodológico del PDEM 2017-2023 emprendido por el Gobierno del Estado de México, ya que las acciones estratégicas de este sexenio, se construyeron con base en la firma de acuerdos con instituciones que promueven el desarrollo global, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

En ese sentido, con el CLAD se firmó el convenio para desarrollar de la Metodología para la formulación del PDEM y con el PNUD se firmó un convenio de cooperación técnica para lograr la correcta transversalización, congruencia, integralidad y universalidad de la Agenda 2030 en todos los componentes de este documento rector. Esta lógica del desarrollo, incidió en la construcción de un ejercicio de Participación Ciudadana que tuvo como finalidad incluir todas las voces en un ejercicio democrático, el cual se analizará en profundidad más adelante.

Para el año 2017, el PDEM 2017-2023, fue el primer plan de desarrollo estatal del país que planteó la alineación de todos sus componentes (diagnóstico, carga estratégica e indicadores) con las metas e indicadores de los ODS y no solo con los 17 objetivos. Este proceso técnico tan riguroso se logró gracias a la metodología que fue proporcionada por el CLAD. Es importante señalar que en el caso de otras entidades de la República Mexicana se vinculó la Agenda 2030 en el desarrollo de los ejes transversales, o bien en la vinculación general de los temas con los ODS en distintas proporciones. La siguiente tabla muestra el resumen del grado de alineación de las entidades de la República Mexicana.

**Tabla 6**

*Alineación de la Agenda 2030 en los Planes Estatales de Desarrollo (2019).*

<b>Entidad de la República Mexicana</b>	<b>Cumplimiento de la Agenda 2030 o los ODS EN EL Plan de Desarrollo Estatal</b>
Estado de México	Alineación de las estrategias del PED, en el nivel de ODS y de metas
Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Puebla, Nayarit	Alineación de los programas, políticas públicas, ejes transversales u objetivos del PED a los ODS
Aguascalientes, Baja California, Campeche, Durango, Hidalgo, Michoacán y Sinaloa	Alineación de los ejes rectores del PED a los ODS
Coahuila, Colima, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas	Sin alineación, con referencia a la Agenda 2030 o a los ODS
Baja California Sur, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán	Sin alineación o referencia a la Agenda 2030 o a los ODS

*Nota: Elaboración propia con información de Localización de la agenda 2030 en México, Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030, (PNUD 2019b).*

En ese sentido, los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, adoptan una visión transversal de las principales problemáticas globales, se pretende cumplirlos concentrando los esfuerzos en fortalecer la gobernanza, a partir de ampliar las capacidades de los gobiernos, los ciudadanos y los actores representantes de cada sector.

Ahora bien, en cuanto al desarrollo de la parte técnica del PDEM, se inicia con el apartado del diagnóstico, que permite comprender y desarrollar la carga estratégica con base a las múltiples dimensiones del desarrollo. En concordancia a lo anterior, se incluye a la Agenda 2030, la cual debe cumplir con las siguientes características que se presentan en la siguiente tabla. Algunas de ellas son congruentes con los principios del PDEM, mismos que ya han sido analizados en el marco de la metodología para la elaboración del PDEM 2017-2023, comprobando su alineación a este modelo.

**Tabla 7**

*Características de la Agenda 2030*

<b>Principio</b>	<b>Análisis</b>
a). Universalidad	Se aplica a todos los países ricos o pobres, y se adapta a las diversas realidades; temas que antes se consideraban superados por los países más desarrollados, por ejemplo: pobreza y desigualdad, hoy son retos para muchos de estos países
b). Transformativa	Implica cambiar el estilo de vida y las formas de consumir, producir y hacer negocios.
c). Inclusiva.	En ese sentido, no es suficiente cumplir los objetivos en promedio, sino lograr un desempeño alto en todos los rubros, especialmente para disminuir la brecha entre los más vulnerables.
d). Integral.	Donde ningún objetivo es más importante que el otro y cada uno es necesario para lograr el cabal cumplimiento del resto de los 17 objetivos, que contienen 169 metas y 230 indicadores.

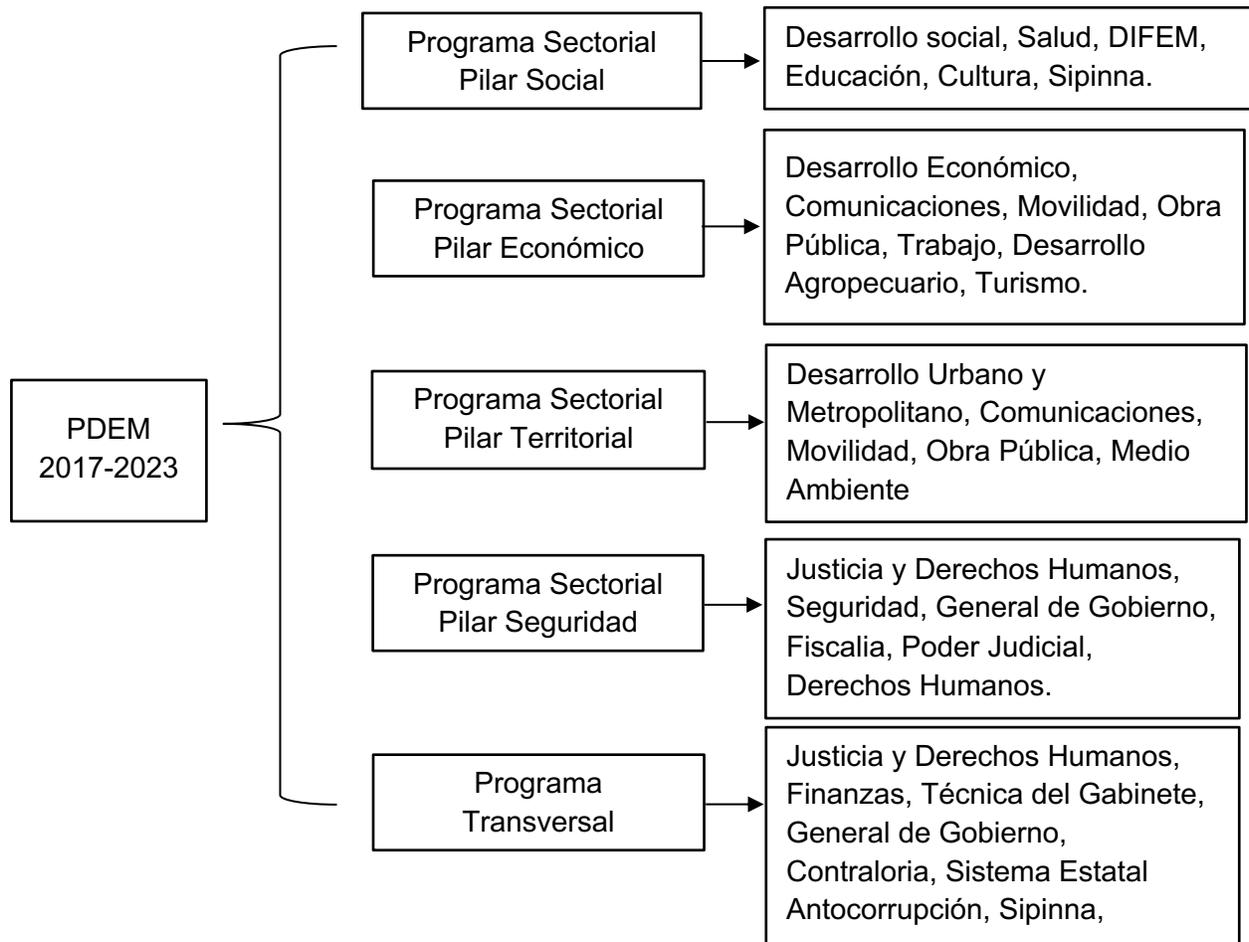
*Nota: Elaboración propia con información de Localización de la agenda 2030 en México, Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030, (PNUD 2019b).*

En este sentido, en cuanto a la universalidad, se puede inferir que el PDEM 2017-2023 aporta a la Agenda 2030 un grado mayor de localización de los ODS al contar con programas regionales que enmarcan la problemática desde la realidad local, permitiendo adaptar las estrategias de acuerdo a las vocaciones y contextos regionales.

Al respecto de la cualidad transformativa, se observa que el PDEM, aborda el cambio sistémico, delimitando los sectores y las dependencias estatales que deben sumar esfuerzos para las grandes metas del desarrollo, tal como se observa en la siguiente figura:

**Figura 1**

*Temas del desarrollo por sector*



*Nota: Elaboración propia con información de los Programas Sectoriales publicados en <https://copladem.edomex.gob.mx> (2023).*

Como se observa, los 4 pilares y los ejes transversales, se desarrollan en los programas sectoriales, que tienen como objeto profundizar en las problemáticas de cada naturaleza, esta conformación permite que las dependencias se coordinen de manera más ágil en torno a los indicadores estratégicos de cada pilar.

Para ello, existe una dependencia que es cabeza de sector, para el caso de programa social, es la Secretaría de Desarrollo Social, el económico, lo coordina la Secretaría de Desarrollo Económico, el territorial, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, el de seguridad la Secretaría de Seguridad y el transversal la Secretaría General de Gobierno.

Por otro lado, en cuanto a la inclusividad, como se ha mencionado antes, es necesario fortalecer los mecanismos de Participación Ciudadana. Sin embargo, la inclusión de estos grupos en la formulación del plan, se atendió en el diagnóstico, que por primera vez presenta tanto en el PDEM como en los planes regionales y los programas sectoriales, los datos desagregados de los grupos vulnerables, lo anterior en el título del Pilar Social “Desarrollo Humano incluyente, sin discriminación y libre de violencia” lo cual implica una nueva lógica para comprender y atender los problemas y demanda el reto de construir más estadística de esta manera.

Finalmente el aspecto de integralidad, se atiende a través de la contribución directa e indirecta de cada objetivo con los ODS, dando como resultado la atención de las 3 dimensiones de desarrollo, social, económica y ambiental.

**Tabla 8**

*Pilares del PDEM 2017-2023 alineados a la Agenda 2030*

Pilar o Eje Transversal	Contribución directa e indirecta a los ODS
<p>Pilar Social: Estado de México socialmente responsable, solidario e incluyente</p>	
<p>Pilar Económico: Estado de México Competitivo, Productivo e innovador</p>	
<p>Pilar Territorial: Estado de México Ordenado, Sustentable y Resiliente</p>	
<p>Pilar de Seguridad: Estado de México con seguridad y justicia</p>	
<p>Ejes transversales: Igualdad de género, gobierno capaz y responsable y conectividad y tecnología para el buen gobierno.</p>	

*Nota: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.*

Por otro lado, en términos de gestión, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, presentada por el CLAD (2009), establece algunos principios vinculados con la gestión pública de calidad, los cuales coinciden con los criterios establecidos en la ley de planeación tanto federal como estatal. A continuación se presenta el análisis de los mismos:

a) Transparencia y Participación Ciudadana:

El Gobierno del Estado de México cumple con el aspecto de transparencia principalmente a través del sitio de internet de Transparencia Fiscal (<https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx>) en el cual se presenta información congregada en diversos documentos, en torno a los costos operativos, marco programático, rendición de cuentas, evaluación de resultados y estadísticas fiscales, si bien la información ahí presentada es de gran trascendencia, para el ciudadano estándar resulta complicado interpretar esta información.

Por lo anterior, resulta importante que la ciudadanía ejerza sus derechos a través de las solicitudes de información o de audiencias directas con las dependencias responsables, es decir implementar mecanismos de transparencia proactiva y no únicamente los referentes al acceso de información.

En cuanto a la Participación Ciudadana, el COPLADEM, a través de su porta de internet (<https://copladem.edomex.gob.mx>), abre una encuesta a la ciudadanía con el fin de obtener la opinión respecto al contenido que está disponible y cuál desarrollar, en la cual también es posible hacer recomendaciones, si bien es un ejercicio de cercanía y atención ciudadana, es un medio básico de expresión y no de involucramiento y participación que incida en las decisiones del gobierno, por lo que se requieren herramientas que mantengan vigentes los mecanismos de participación en torno a los instrumentos y evaluaciones.

b) Coordinación y cooperación:

En este sentido, las dependencias del Gobierno del Estado de México, a través de la firma de convenios de colaboración con organismos internacionales y agencias de desarrollo, como PNUD y CLAD, ha fortalecido las capacidades institucionales a través de la cooperación.

En cuanto a la organización interna, se llevan a cabo reuniones de Gabinete para darle seguimiento a las prioridades del Estado y supervisar el seguimiento de los proyectos estratégicos de cada sector.

Por otro lado, durante el periodo 2017-2023 se cambiaron los “Gabinetes Regionales” por las Mesas de Fortalecimiento Municipal”, que son las instancias de coordinación responsables de proponer, evaluar, acordar e implementar las políticas públicas de desarrollo regional y los programas y acciones de gobierno de las dependencias del Ejecutivo Estatal en cada una de las regiones en las que se divide el territorio estatal.

Es importante que el Gobierno del Estado genere evidencias de los acuerdos y los resultados de estos trabajos, ya que a menudo se queda a nivel informativo, por lo que se requiere mayor trabajo de planeación y seguimiento para intervenir de manera oportuna. Del mismo modo, es necesario un método de coordinación que agilice la comunicación en torno a la toma de decisiones, entre todos los niveles: mandos altos, medios y operativos.

Por otro lado, no hay procesos permanentes que permitan reunirse con los distintos sectores para evaluar los avances del PDEM, tal como se lleva a cabo en su formulación inicial, ya que en las Asambleas Generales del COPLADEM se presentan informes de actividades del organismo y no una discusión formal del cumplimiento de los instrumentos de planeación.

En cuanto a la planeación municipal, el COPLADEM en el portal referido anteriormente, brinda a los COPLADEMUN, herramientas que son de carácter protocolario (actas, orden del día,

etc.), pero no sugiere las que se establecen dentro en las publicaciones de interés antes mencionadas, mismas que motiven los trabajos permanentes de planeación democrática.

Si bien el organismo ha publicado documentos que son una propuesta de gran valor al fomentar de manera vanguardista la tecnificación de los servidores públicos, a partir de procesos de innovación y gobernanza, no hay un sistema de incentivos para hacer uso de ellas, tampoco se muestra evidencia de que se brinde acompañamiento en la implementación de estos contenidos, por lo que es difícil que la teoría se convierta en práctica, en este contexto, en la actualidad no existen informes de los resultados de estas recomendaciones.

c) Acceso universal:

En cuanto a este principio, los objetivos plasmados en los planes regionales y sectoriales, focalizan en mayor medida la manera de atender a la población mexiquense de acuerdo a las características del lugar donde habitan, lo cual se cumple también en la alineación de los planes municipales, concibiendo de esta manera que todas las personas sean consideradas en el desarrollo sin importar donde se encuentren. El cumplimiento de lo anterior se articula dentro de los Programas Operativos Anuales de las Unidades Ejecutoras, que especifican la cobertura de atención territorial y la población beneficiada dentro de las metas y acciones programadas.

d) Imparcialidad:

No hay evidencia sólida del grado de influencia de los actores sociales y políticos en cuanto a la incorporación de sus intereses, sin embargo, la metodología para la elaboración del PDEM y programas regionales y sectoriales obliga a mencionar de forma explícita la manera en la que se van a atender a todos los grupos poblacionales en todas las dimensiones del desarrollo lo cual se cumple en los instrumentos, no obstante, es importante realizar más investigación de campo al respecto de los resultados y grado de implementación de las políticas públicas.

e) Eficiencia:

El enfoque de Gestión por Resultados del Desarrollo, a través de la metodología del Marco Lógico, supone una forma de desarrollar la gestión pública de manera eficiente, no obstante, los obstáculos y complejidades de la realidad requiere que esta forma de pensar se traduzca en las intervenciones cotidianas y no solo en los documentos oficiales, además de incorporar metodologías complementarias que faciliten la agilidad de los procesos.

f) Responsabilidad:

Este aspecto, se atiende a través de la observancia de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que tiene por objeto distribuir y establecer la competencia de las autoridades para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Además de esta normatividad están los manuales de organización y reglamentos que determinan con claridad las funciones de cada servidor público, con lo que se puede identificar su marco de actuación en el cumplimiento de los planes y programas, en cuanto a la ejecución de acciones está la Secretaría de la Contraloría y los Comités Ciudadano de Control y Vigilancia que tienen como objetivo supervisar la correcta ejecución de la acción del gobierno.

g) Legalidad:

El marco normativo del Estado de México, en cuanto a la planeación, responsabilidades, aplicación y seguimiento de los recursos, es uno de los mayores atributos, si bien se requieren mejoras constantes a estos ordenamientos, se cuentan con las leyes y normas que impulsan el desarrollo democrático de la entidad. Todas las acciones mencionadas en este trabajo, se rigen por un marco normativo vigente, tal como se ha mencionado anteriormente.

h) Ética pública:

Todas las dependencias tienen códigos y comités de ética, no obstante su funcionamiento presenta poca evidencia de casos y sanciones, por lo que es necesario implementar mecanismos que midan de mejor manera este aspecto de la gestión pública, más allá de las faltas administrativas convencionales, como por ejemplo, puntualidad, asistencia, etc. Vigilando en mayor medida la transparencia, legalidad, compromiso y factores psicosociales en el cumplimiento de las funciones.

i) Continuidad en la prestación de servicios:

Se cumple en la mayoría de servicios básicos al ser obligación del Estado, no obstante en cuanto a políticas públicas no hay un proceso que transparente su proceso evolutivo en cuanto a mejoras continuas, sino más bien se dan en cuanto a criterios de los responsables. Además, hay obras sexenales que se abandonan en los siguientes años, por falta de sostenibilidad, lo que demuestra una mala planeación en el pasado o una falta de responsabilidad en el presente.

j) Eficacia:

A través de la metodología del Marco Lógico que promueve la Gestión para Resultados del Desarrollo, se alinea la estructura programática con los objetivos institucionales, vinculando cada partida presupuestal al impacto y beneficiarios de las acciones descritas, otro elemento importante para la eficacia son los sistemas digitales que se han desarrollado y que permiten tener información precisa y oportuna, además de ello, los distintos programas de capacitación de las dependencias promueven una administración pública más eficiente.

k) Economía

Los recursos públicos son optimizados bajo lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que tiene dos objetivos: reducir el costo

de financiamiento a los gobiernos locales responsables; y moderar el endeudamiento, fomentando la disciplina financiera de estados y municipios.

I) Evaluación permanente y mejora continua.

Tal como se ha descrito anteriormente, el COPLADEM, en IGECEM y la Dirección General de Evaluación del Desempeño, instrumentan un sistema eficiente de evaluación, a menudo se queda en evaluaciones de gestión y no de impacto social, por lo que es necesario no solo evaluar, sino que derivado de esas evaluaciones se tomen decisiones adecuadas mejoren los indicadores de desarrollo. Por otro lado, se observa que existen evaluaciones por instituciones externas, principalmente en materia de finanzas públicas, por lo que es pertinente que se incorporen más evaluaciones externas en todos los temas del desarrollo.

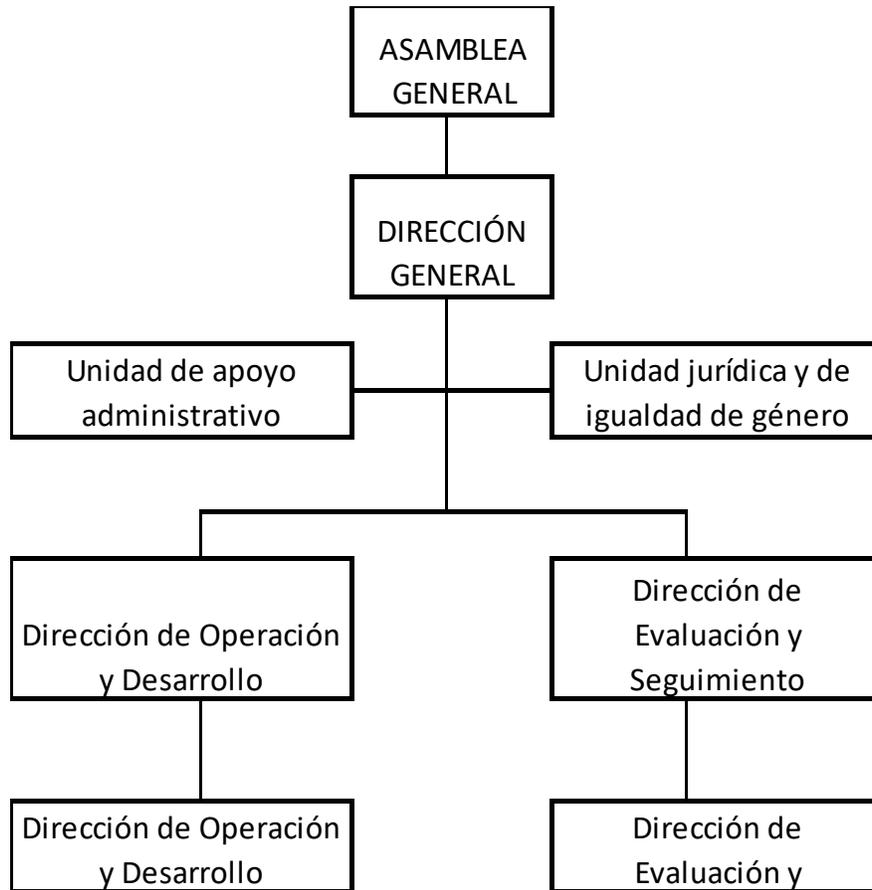
Finalmente, se retoma la pertinencia de incorporar mecanismos de evaluaciones ciudadanas, ya que actualmente todos los sistemas de evaluación son cerrados, por lo tanto, no hay medios de exigencia o inconformidad seguros para la ciudadanía. Los buzones ciudadanos no tienen el alcance real que garantice tomar en cuenta a los ciudadanos.

Por otra parte, cabe destacar, que al hablar de planeación democrática, el elemento de mayor importancia, es la construcción de consenso entre gobierno y sociedad. De acuerdo con el Manual General de Organización del COPLADEM, se crearon mecanismos institucionales para planear y programar en forma coordinada los proyectos de desarrollo, contando con la participación de los diversos sectores organizados de la población.

Por tal motivo, el Organismo creó la Subdirección de Concertación Ciudadana dentro del organigrama que se muestra en la siguiente figura. El objetivo principal de esta área administrativa es la de promover la participación de los sectores social y privado, en los trabajos de la Asamblea General y grupos de trabajo del COPLADEM.

**Figura 2**

*Organigrama del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)*



*Nota: Tomado del Manual de Organización del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, (2019).*

De acuerdo al organigrama del COPLADEM, la Subdirección de Concertación Ciudadana, depende de la Dirección de Evaluación y Seguimiento, que tiene como objetivo “Diseñar y difundir criterios técnicos metodológicos para la formulación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Municipal”. El correspondiente a la subdirección es “Promover la participación activa de los tres órdenes de gobierno, así como de los sectores público, social, privado, académico y organismos internacionales en los trabajos relacionados con la planeación del desarrollo sostenible, así como de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal”.

Derivado de lo anterior, se realizó la revisión del portal de internet del organismo para identificar como se ejecuta dicha participación social, al respecto, se encuentran antecedentes de los Talleres de Innovación Pública, que reunieron en distintas sedes a las estructuras municipales de las unidades de información, planeación, programación y evaluación (UIPPE), con la finalidad de desarrollar capacidades de colaboración con la sociedad, lo cual incide en promover la Participación Ciudadana.

Ahora bien, es importante mencionar que no se registran evidencias de que el trabajo con los COPLADEMUN tenga mayor alcance en este objetivo, ya que se reduce en asistir como representante a las sesiones que cada municipio organiza, en las cuales se dan a conocer avances en la planeación municipal, lo cual limita el potencial de analizar, proponer y reconducir acciones, compartir experiencias, construir indicadores de impacto, realizar foros, etc. Por lo que se identifica la pertinencia de fortalecer las funciones de esta área, señaladas en el manual antes mencionado, con la finalidad de implementar ampliamente los mecanismos a los que hace referencia el mismo.

Lo anterior, es fundamental para disminuir las desigualdades, implica promover mayor involucramiento y contribuir al desarrollo de mecanismos compensatorios de Participación Ciudadana, por medio de organizaciones, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales y otras. La cooperación multiactor es compleja, tal como lo menciona, sin embargo, es importante realizar estos trabajos para encontrar puntos de encuentro que aceleren el desarrollo.

## **2.2. La Participación Ciudadana en la formulación del PDEM 2017-2023**

Con el objetivo de construir un plan de desarrollo con un sentido democrático y con ideas de los ciudadanos, se realizaron cinco foros estatales, denominados “Diálogo Social”, donde se pidió la participación de todos los grupos sociales en la construcción de un proyecto de gobierno incluyente y democrático. Estos foros se realizaron del 27 de noviembre al 6 de diciembre de 2017, con una lógica territorial que permitió recolectar la información al dar mayores posibilidades

de acceso a todos los ciudadanos. Para ello se distribuyó la atención en los municipios: Ixtlahuaca, Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec e Ixtapan de la Sal.

La integración de todos los actores en el proceso de planeación requiere de negociación, diálogo y escucha empática para fortalecer las alianzas multiactor, por lo cual, el tema de la Participación Ciudadana resulta fundamental, no solo a nivel estatal, sino también a nivel municipal. Por lo tanto, los ayuntamientos replican el proceso del Gobierno del Estado y llevan a cabo foros para recabar propuestas y formular los respectivos planes de desarrollo.

Derivado de la búsqueda correspondiente de manera aleatoria en los 125 municipios, se observa evidencia de que si se realizan esos encuentros, no obstante no hay una sola evidencia identificada de algún repositorio o documento que haga referencia a las propuestas, por lo tanto, no se puede constatar el grado en el que fue tomada en cuenta esta participación dentro de estos instrumentos.

Regresando al ámbito estatal, la organización de los foros estuvo definida por 5 dimensiones de análisis con base en la metodología para la elaboración del PDEM 2017-2023 propuesta por el CLAD y la cual se ha analizado con anterioridad, a partir de la cuales se celebraron las siguientes mesas de trabajo:

- a) Social: Se abordaron los ODS referentes al fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, agua limpia y saneamiento.
- b) Económica: Se abordaron los ODS referentes a una educación de calidad, trabajo y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, producción y consumo responsable.
- c) Territorial: Se abordaron los ODS referentes a energía asequible y no contaminante, ciudades y comunidades sostenibles, acción por el clima, vida y ecosistemas terrestres.

d) Seguridad: Se abordaron los ODS referentes a la igualdad de género, paz, justicia e instituciones sólidas.

e) Transversal: Se abordaron los ODS referentes a la reducción de las desigualdades, alianzas para lograr objetivos, sinergia institucional.

En ese sentido, el diálogo social impulsado por el Gobierno del Estado de México, permitió en su conjunto la reunión de más de cinco mil asistentes y la recopilación de más de mil ponencias en la plataforma digital, creada ex profeso para tal objetivo.

Este insumo de comentarios y propuestas permitieron contar con un diagnóstico acertado pero general acerca de las necesidades de la población y de los distintos sectores; estos ejercicios sin duda son buenas experiencias que construyen un puente entre el gobierno y la sociedad, no obstante, realizar 5 foros de 4 horas cada uno, cada 6 años, para un estado de 125 municipios y casi 17 millones de habitantes en ese momento, es un ejercicio que no alcanza a institucionalizar adecuadamente las prácticas y mecanismos de Participación Ciudadana.

Por lo tanto, se considera que la falta de fomento a la cultura política de la entidad, debilita el objetivo del Sistema de Planeación Democrática, al no tener información respecto a la sociedad. Es importante señalar que lo anterior deriva, entre otros factores, de la ausencia de incentivos a las personas para que participen, ya que publicar una convocatoria no es suficiente, se requieren esfuerzos en la difusión, accesibilidad, transporte, acompañamiento, entre otros especialmente para las personas de grupos vulnerables que no disponen de medios y recursos para ser escuchados.

Derivado de lo anterior, se planteó fortalecer el principio de universalidad que propone la planeación democrática y la Agenda 2030, es un tema de cultura política también; por lo cual se convierte en una tarea a mejorar en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Panceri (2021), reconoce la importancia de la planeación con base en la sustentabilidad como un objetivo alcanzable y no como un tema abstracto. En el Plan de Desarrollo del Estado de México, no solo se promueven mecanismos de participación de manera permanente, sino también incentivan la organización ciudadana. “El problema ambiental ya dejó de ser un tema académico y pasó a convertirse de conocimiento general para la sociedad. Esto nos obliga a tratar de encontrarle una solución, y conseguir el desarrollo de acciones y procesos sustentables es un camino factible” (pág. 17).

En el documento: “Guía práctica para el diseño e instrumentación de proyectos ¿Cómo acelerar el desarrollo desde lo local?”, el cual menciona que “... *no basta con reconocer la importancia de las personas en el proceso de gestión del desarrollo, ni tampoco es suficiente con identificar las deficiencias o debilidades institucionales, sino que, se vuelve obligatorio establecer mecanismos que posibiliten una participación efectiva, con incidencia real en los procesos de diseño y formulación de la política pública y el presupuesto*” (COPLADEM, 2022).

Por lo cual, de acuerdo con este documento, el diseño del PDEM, contó con una matriz de objetivos, estrategias y líneas de acción participativas, las cuales fueron integradas por las dependencias del Gobierno del Estado de México, al ser ellas las unidades ejecutoras. A partir de la convocatoria correspondiente, se sumaron a los foros, participantes de las universidades, sindicatos, empleados de la administración pública, organizaciones, campesinos y ciudadanos en general, que se interesaron en enviar sus propuestas y participar en los foros, se logró una afluencia de más de 5 mil personas consultadas, como puede apreciarse en la tabla siguiente:

**Tabla 9***Número de propuestas recibidas*

<b>Rubro</b>	<b>Número de propuestas</b>	<b>Aisitentes a los foros</b>
Pilar Social	258	1,300
Pilar Económico	263	850
Pilar Seguridad	259	1,000
Pilar Territorial	127	1,200
Ejes Transversales	114	750
<b>Total</b>	<b>1021</b>	<b>5,100</b>

*Nota: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*

Las fechas y sedes en las cuales se realizaron dichas consultas fueron:

- a) Pilar social, 27 de noviembre de 2017 en Ixtlahuaca;
- b) Pilar económico, 29 de noviembre de 2017 en Toluca;
- c) Pilar seguridad, 1 de diciembre de 2017 en Tlalnepantla;
- d) Pilar territorial, 5 de diciembre de 2017 en Ecatepec de Morelos;
- e) Ejes transversales, 6 de diciembre de 2017 en Ixtapan de la Sal.

Cabe mencionar que este proceso de Participación Ciudadana, que como se ha mencionado anteriormente, es fundamental, aun cuando resulta un tanto básico, el cual no se llevó a cabo en el documento de Actualización del PDEM 2017-2023, publicado en el 2021.

El documento, menciona en la página 259, que *“La participación social se convierte hoy en un imperativo para mejorar la gobernanza de las instituciones y los diversos sectores”*, menciona que para formular esta actualización fueron invitadas 16 organizaciones que a través de un formulario basado en los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad, se

obtuvo la opinión de dichos grupos en torno a los temas y prioridades de la política estatal y que abonaron a fortalecer los componentes de los proyectos estratégicos. Las organizaciones participantes se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla 10.**

*Organizaciones que participaron en la Actualización del PDEM 2017-2023*

<b>Pilar o Eje Transversal</b>	<b>Organización</b>
Social	Fundación Pro Zona Mazahua, I.A.P
	Fundación Renovando Historias, I.A.P.
	Calemp, A.C
Económico	Camara Nacional De Comercio Servicios Y Turismo Del Valle De Toluca
	Canapat
	Claudia Elena Rocha Bonilla
Territorial	Cferrando El Ciclo, A.C.
	Agencia De Desarrollo Ambiental Acción Planeta, A.C.
	Ornaprodu A.C.
	Áantah Ambiental, A.C.
Seguridad	Tendiendo Puentes, A.C.
	Cadhem Contra Los Abusos De Los Derechos Humanos En México, A.C.
	Alianza Nacional De Derechos Humanos Servicios Informativos, A.C.
Igualdad De Género, Gobierno Capaz y Responsable, Conectividad y Tecnología Para El Buen Gobierno	Casa Yoliguani, I.A.P.
	Metme Valle De Toluca
	Mujeres Potencializando A México

*Nota: Información tomada de la Actualización del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.*

Lo anterior, es un ejercicio congruente a la planeación democrática, que aporta valor público al consultar a actores sociales representativos. Sin embargo, se sigue observando una participación ciudadana inducida, inmediata y cerrada, al no establecer con base a que fueron esas OSC las seleccionadas, tampoco fue a través del diálogo directo, siendo el cuestionario solo una herramienta para obtener información para los servidores públicos técnicos que integraron las opiniones.

Este contexto muestra un vacío importante a superar para la planeación democrática, al no sostener un vínculo con la ciudadanía de manera permanente, lo cual vulnera el principio de universalidad, sino también el de flexibilidad, ya que la actualización deberá corresponder a factores que influyen en las estrategias y que solo la sociedad permite identificar, se puede inferir entonces, que los logros institucionales dependen de la calidad de la gobernanza.

Por otro lado, el PDEM, tiene relación directa con la plataforma electoral que contempló como candidato el posterior gobernador de la entidad, Alfredo del Mazo Maza, la cual consistió en un decálogo con los siguientes ejes: 1) Seguridad, 2) Estado Rosa, con atención para las mujeres, 3) Transporte y movilidad para reducir los tiempos de traslado, 4) Empleo cerca de casa, 5) Salud, un servicio médico de calidad, 6) Educación, para que nadie se quede sin estudiar por falta de recursos, 7) Apoyos sociales, defender y ampliar los programas sociales; 8) Medio ambiente, para ordenar el manejo de los recursos naturales, 9) Campo, modernización para un campo más productivo, y 10) Buen gobierno. Transparencia, combate a la corrupción y la impunidad.<sup>5</sup>

Es así que se demuestra como las campañas políticas también representan un espacio de participación para conocer cuáles son las necesidades de los ciudadanos y a la vez a los ciudadanos de exigir una propuesta política de calidad, que se convertirá en el plan que guiará

---

<sup>5</sup> Documento de arranque de campaña, en Tlalnepantla, Estado de México, fechado el día 3 de abril de 2017.

los recursos y decisiones por seis años, por lo cual la participación electoral no debería medirse solo al emitir un voto, sino en el grado de exigencia y participación en la configuración de las promesas de campaña. Se puede saber si la oferta elegida por la ciudadanía es respetada al observar la congruencia de los planes y programas, por lo tanto, los instrumentos de planeación sirven también para legitimar a los políticos a través de su visión de gobierno.

Es importante señalar que tanto la oferta política electoral, como las propuestas ciudadanas, requieren del conocimiento técnico y especializado para convertirlas en estrategias y políticas que alcancen el impacto esperado, en ese sentido es importante armonizarlas con la agenda global, por ello el Plan de Desarrollo del Estado de México se alineó totalmente a la Agenda 2030, desde su concepción metodológica, hasta su formulación, la cual contiene los mecanismos para su evaluación y monitoreo, colocando a la entidad mexiquense a la vanguardia internacional en materia de planeación.

Ejemplo de ello no solo es el PDEM, sino todo el material que publicó el COPLADEM en este sentido y que sin duda implica una oportunidad para generar valor público desde las unidades estatales y municipales de planeación, no obstante, como ya se mencionó, no hay evidencia de que estas herramientas de gobernanza estén siendo implementadas o impulsadas más allá de las publicaciones, las cuales sin duda son un parteaguas en la planeación estatal por el potencial de su contenido, estas se mencionan en la siguiente tabla:

**Tabla 11***Herramientas de Planeación publicadas por el COPLADEM 2017-2023*

<b>Publicación</b>	<b>Aportación al Desarrollo</b>
Alineación PDEM 2017-2023 con el PND 2018-2024, (2019).	Cumplir con la congruencia entre planes y programas de los distintos órdenes de gobierno.
Evaluación a Mitad de Sexenio, (2020).	Evaluación concurrente
Talleres de Innovación Pública y Desarrollo Local Sostenible en el Estado de México, (2020).	Fortalecer las herramientas de los municipios al interactuar con la ciudadanía.
Manual "Estrategias de Innovación Pública para los Gobiernos Locales del Estado de México" (2020).	
Actualización del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023; intervenciones para acelerar el desarrollo, (2021).	Fortalecer a través del criterio de flexibilidad el cumplimiento de las metas y líneas de acción.
Guía Técnica para la planeación del Desarrollo Municipal en el Estado de México, redignificando el quehacer de la UIPPE Municipal (2021).	Fortalecer las capacidades de planeación de los municipios y fortalecer el enfoque de desarrollo sostenible a nivel local.
El Desarrollo Local como Apalancamiento de la Sostenibilidad (2021).	
Guía práctica para el diseño e instrumentación de proyectos ¿Cómo acelerar el desarrollo desde lo local? (2022).	Fortalecer la gobernanza y la tecnificación de los municipios.
Guía Práctica para la Evaluación Estratégica del Plan de Desarrollo Municipal, (2022).	Consolidar evaluaciones de calidad de los planes de desarrollo municipal.
Informe Final de Ejecución del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 – 2023, (2023).	Evaluación final.
Plan de Largo Plazo EDOMEX; horizonte 2050, (2023)	Atender la previsión y prospectiva del desarrollo de la entidad.
Programa Anual de Capacitación 2023 (Dirigido a municipios), (2023).	Fortalecer las capacidades de planeación de los municipios.
Líneas de futuro para los municipios mexiquenses; horizonte 2050, (2023).	Gestionar riesgos y consolidar una prospectiva del desarrollo local
Compilado Técnico de Perspectivas y Herramientas de Planificación y Sostenibilidad para el Estado de México y Municipios, (2023).	
Metodología para la Elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2023 – 2029, (2023).	Fortalecer el rigor técnico en la formulación del próximo plan estatal.

*Nota: Elaboración propia con base en las publicaciones del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, disponibles en <https://copladem.edomex.gob.mx>.*

Utilizar los parámetros del PNUD en la incorporación del enfoque de la Agenda 2030, tuvo como objetivo contar con un instrumento de planeación con amplios alcances en términos metodológicos, pero también en torno a la identificación de las necesidades más apremiantes a resolver, conduciendo a los tomadores de decisiones hacia una ruta para garantizar también los mejores resultados. Si bien cada uno de los países de América Latina tiene contextos distintos, la integración de una planeación alineada a los ODS, tiene especial significado; porque promueve la visión comparativa entre países y coloca a México en la vía para abatir los rezagos.

Sin embargo, contar con buenas herramientas y metodologías, no garantiza la consolidación del desarrollo, ya que, si bien se observan por parte de las secretarías de estado acciones importantes, es más complejo implementar toda la teoría del desarrollo sostenible, debido a que implica un cambio sistémico en los tomadores de decisiones y en la población, por lo que la visión sexenal no alcanza para lograr este cambio.

Uno de los obstáculos que se presentan para la planeación y el cual no fue la excepción para el caso del PDEM es la escasez de estudios o la falta de información sobre los problemas que se pretenden solucionar, por ello, las fases de diagnóstico y recolección de información resultan cruciales para poder comprender la problemática expuesta. En esta etapa del diagnóstico, es válido situar la problemática en un contexto histórico y sociopolítico que todo administrador público debe construir con la información disponible.

No obstante, para el caso del PDEM esta disponibilidad de información no correspondió en todos los casos con las expectativas establecidas para implementar la Agenda 2030, ya que de inicio la mayoría de indicadores de los ODS nunca se habían medido en México, aun el INEGI, continua en la construcción de estos para alinearse con la Agenda 2030.

Una vez cumplido el proceso de diagnóstico, se definieron cuatro pilares: social, económico, territorial, seguridad y tres ejes transversales a través de los cuales se integró el documento, con objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores estratégicos, todos

alineados con las metas e indicadores de los ODS, tal como se aprecia en el cuadro anterior “Pilares del PDEM 2017-2023 alineados a la Agenda 2030”.

El PDEM 2017-2023 es un instrumento prospectivo con una visión transexenal orientada hacia el año 2030, la cual posteriormente en el 2022 se extendió al 2050 con el documento publicado por el COPLADEM “Plan de Largo Plazo EDOMEX; horizonte 2050”, superando con ello a planes anteriores que solo proyectaban resultados a seis años, dejando la visión de largo plazo en una descripción retórica y general.

En este documento, se concentraron las bases para la elaboración de los programas sectoriales y regionales que delinear de manera más puntual y focalizada las acciones para el cumplimiento de los objetivos establecidos, así también este instrumento determina los planes específicos de inversión que permiten realizar la proyección de los recursos financieros.

En este sentido, el PDEM menciona “Este esfuerzo colectivo de ciudadanos, servidores públicos y planeadores plasma los retos y desafíos de la agenda gubernamental con un profundo sentido de responsabilidad y compromiso de lograr un desarrollo democrático”, en este sentido, es importante que estos actores consoliden estos esfuerzos en los procesos de monitoreo, evaluación y reconducción de la planeación<sup>6</sup>.

### **2.3. Metodología para la recolección, integración y ejecución de propuestas**

Ante la necesidad de cumplir con lo establecido por el Sistema de Planeación Democrática, que establece como requisito integrar la participación ciudadana en la elaboración del PDEM (2017-2023), se desarrolló una metodología basada en la recolección de datos cuantitativos y cualitativos.

---

<sup>6</sup> Plan de Desarrollo del Estado de México (2017-2021), Gobierno del Estado de México, p. 32.

Una metodología es un conjunto de procedimientos lógicos utilizados para explicar y describir acontecimientos en este caso sociales. Por tanto, la recolección se refiere al proceso a través del cual se construye un orden lógico y coherente de explicaciones de un fenómeno.

En la recolección de las propuestas y la operabilidad de las variables que posteriormente se convirtieron en los pilares, el COPLADEM tiene como objetivo integrar y desarrollar la información en una matriz de trabajo, para lo cual estableció un ejercicio de análisis de la información y la construcción de un diagnóstico operativo, donde este organismo público, con base en la metodología del Marco Lógico y Gestión Basada en Resultados, definió las actividades que se abordan en los siguientes párrafos.

En primer lugar, se llevó a cabo la definición de los ejes temáticos. Se identificaron cuáles son las áreas de atención que debe contener el PDEM, así como considerar la transversalidad de los temas a solucionar, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 12**

*Ejes temáticos del PDEM 2017-2023*

<b>Ejes temáticos</b>	<b>Áreas de política pública vinculadas con los ODS</b>
Pilar Social:	Educación, Salud, Seguridad alimentaria, Equidad de género, grupos con capacidades diferentes, indígenas, cultura, deporte, recreación.
Pilar Económico:	Agronomía, Industria, Comercio, Turismo, Tecnología, Empleo, Competitividad e infraestructura.
Pilar Territorial:	Desarrollo urbano y metropolitano, comunicaciones, movilidad, obra pública, medio ambiente.
Pilar Seguridad:	Justicia y derechos humanos, seguridad, general de gobierno, fiscalía, poder judicial, Derechos humanos.
Ejes transversales	Modernización administrativa, profesionalización del servicio público, TICs, fortalecimiento municipal, coordinación intergubernamental, perspectiva de género.

*Nota: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.*

El siguiente paso fue elaborar los diagnósticos regionales. Con el objetivo de identificar cuáles son las problemáticas específicas de las regiones que componen la entidad mexiquense. Se consultaron todas las dependencias del gobierno estatal y se construyó una matriz de insumos para lograr una visión transversal de los problemas que enfrenta la entidad del Estado de México. Utilizando la Metodología del Marco Lógico (MML) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como elemento técnico del enfoque de la Gestión Basada en Resultados.

De esta manera se integró un diagnóstico certero, utilizando a su vez herramientas para la recolección de la información en el proceso de identificación de problemas y medidas, así como estrategias de atención: a) Registros Administrativos b) Estadística oficial c) Consulta Ciudadana, d) Mesas de diálogo y mesas de trabajo, e) Consulta a expertos y grupos especializados, f) Recepción de propuestas y comentarios; así como g) Instrumentación de audiencias ciudadanas, para recibir peticiones y conocer más sobre la problemática.

Si bien, todos los elementos mencionados con anterioridad fueron presentados por las dependencias estatales, revisados y adecuados por los planeadores, lo que garantiza el rigor técnico del documento, en cuanto a la veracidad de la estadística o en mejoras técnicas a las estrategias.

Es importante mencionar, que cada secretaría entregó lo que de acuerdo a su grado de especialización y conocimiento consideraron óptimo, por lo que es difícil deducir si se alcanzó el máximo potencial de las herramientas metodológicas, en la construcción de cada pilar y eje transversal, por lo que un buen ejercicio de gobernanza sería realizar nuevamente foros ciudadanos y mesas de trabajo con los especialistas, quienes validen y hagan observaciones al documento, esto resulta complejo debido a los tiempos que marca la ley para aprobar y publicar este documento, los cuales son limitados.

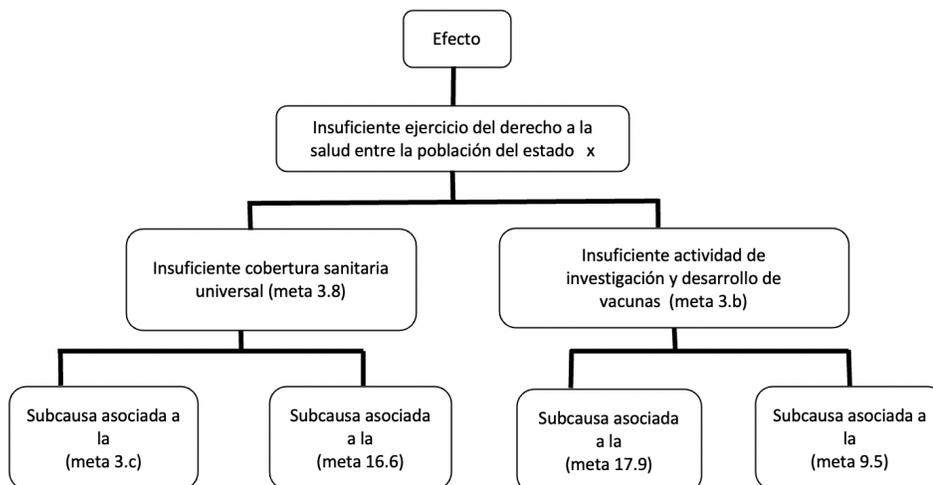
Por otro lado, conforme a la metodología del Marco Lógico, se usó el árbol de problemas, que es una técnica que se emplea para identificar una situación o demanda social, así como las

causas y subcausas que lo provocan. Dicha matriz debe contener un resumen narrativo, una explicación precisa sobre qué es lo que se busca; que incluya los fines, propósitos, componentes y actividades como elemento principal; acompañado por indicadores, medios de verificación y supuestos.

Cabe destacar que, este trabajo requiere práctica y capacidades técnicas que si bien dominan las Unidades de información, planeación, programación y evaluación (UIPPEs), es importante que los enlaces de las dependencias y en general los servidores públicos muestren conocimiento y manejo de esta forma de pensar y orientar la toma de decisiones.

### Figura 3

*Metodología del árbol de problemas*



*Nota: Tomado de la Metodología para la elaboración del PDEM 2017-2023, CLAD (2017).*

En cuanto al desarrollo de esta metodología, existen tres niveles básicos que deben complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente de acciones y esfuerzos. El nivel estratégico, asociado al diseño de los planes y estrategias nacionales de orden macroeconómico, mediante el cual se transparentan las grandes

prioridades, metas o imagen-país, marcan el rumbo y la velocidad sobre lo que se quiere hacer, cómo se quiere hacer, con quien y para quien.

Después, está el nivel programático, donde el rol de las instituciones es fundamental para que las políticas de carácter multisectorial, regional y local estén en armonía con los lineamientos estratégicos del nivel central y puedan canalizarse las grandes decisiones hacia las áreas responsables. Este nivel cumple el rol de vínculo entre la parte más alta de la institucionalidad y los niveles más bajos de la administración pública, es la conexión entre lo macro y lo micro, es la bisagra entre la base y la cúspide de las políticas públicas.

Por último, se presenta el nivel operativo donde se diseñan y ejecutan los proyectos y programas en el nivel sectorial, local o municipal con límites temporales más cortos y propósitos mucho más específicos (CEPAL, 2015)

Con base a lo anterior, se puede observar, conforme a los procesos descritos a lo largo del presente trabajo, que el funcionamiento del Gobierno del Estado de México pasa por las tres fases. Durante la formulación del PDEM se establecieron los objetivos y estrategias que los titulares de las dependencias integraron y validaron, en seguimiento se realizaron durante el sexenio las reuniones de gabinete que dieron seguimiento a los temas más relevantes del estado en cada materia y donde se informaba del seguimiento de los proyectos estratégicos que monitoreaba la Secretaría Técnica de Gabinete.

En cuanto al nivel programático, la Dirección General de Evaluación del Desempeño, a través del sistema correspondiente, congrega los objetivos y metas de las unidades ejecutoras, alineadas a proyectos presupuestales y a la estructura programática diseñada con base al contenido en el PDEM, finalmente de este nivel se desprenden los programas de trabajo que deben llevarse a cabo por las estructuras operativas y que tienen un grado de especificación mayor, ya que se determina y levanta evidencia de la actividad, el lugar y los beneficiarios de cada objetivo o meta.

Derivado de lo anterior se reconoce el buen funcionamiento del gobierno estatal en cuanto a los procesos de coordinación y desarrollo de funciones, no obstante, se identifica como una oportunidad de mejora el encontrar mecanismos que permitan mayor comunicación entre quienes se mueven en cada nivel.

Lo anterior pretende que los mandos altos, medios y personal operativo trabajen con mayor coordinación, ya que en ocasiones los mandos altos desconocen las complejidades y obstáculos que conlleva la ejecución de acciones, o bien las estructuras operativas desconocen la esencia de las metas y objetivos por lo que su nivel de implementación carece de compromiso o impacto esperado, siendo los mandos medios quienes no tienen mucho margen de decisión ante los dilemas que se presentan.

La realización del PDEM, mediante la metodología del Marco Lógico, obedeció a la visión sistémica e integral en torno a la ejecución de un proyecto que es consecuencia de un conjunto de acontecimientos con una relación causal interna. De esta manera, comprende el desarrollo de objetivos, estrategias, líneas de acción y metas, componentes que se requieren para cumplir la visión gubernamental, pero también para identificar las limitaciones a las cuales se puede enfrentar el cumplimiento de estos.

En consecuencia de lo anterior, la formulación de los instrumentos de planeación bajo este enfoque, supone la incorporación de los puntos de vista de los beneficiarios y de otras personas con intereses en los programas, basándose en las siguientes etapas: 1) Definición del problema, 2) Análisis del problema, 3) Definición del objetivo, 4) Selección de alternativa, 5) Definición de la estructura analítica del problema principal y 6) Elaboración de matriz de indicadores (Mokate y Saavedra, 2006).

En ese sentido, la aportación del PDEM 2017-2023, se construyó a partir de la capacidad de incluir la información obtenida de manera oficial, así como de datos obtenidos en los foros (lo cual no hay evidencia clara, como se ha mencionado anteriormente), sin embargo, donde mayor

innovación se aprecia es en la adopción del enfoque de desarrollo sostenible que propone la Agenda 2030 para definir y analizar los problemas (diagnóstico), lo que permitió desarrollar estrategias transversales y establecer indicadores congruentes (carga estratégica), construyendo un modelo de planeación democrática, avalado por el CLAD.

Al respecto, es necesario recalcar que el rigor técnico del documento se debe al trabajo de los servidores públicos responsables de la planeación, quienes integran el COPLADEM, no obstante, la responsabilidad es coadyuvar y dar pautas generales en la integración del documento, siendo las dependencias las responsables de desarrollar estas etapas con el mayor sentido de ética, conocimiento y responsabilidad.

Ante la importancia de este proceso, el CLAD fue la institución elegida para colaborar con el Gobierno del Estado de México, en la construcción de la metodología para el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023<sup>7</sup>. Este organismo público internacional vinculado con el estudio de la administración pública tiene como meta promover el análisis e intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas.

El modelo de planeación democrática del Estado de México, está alineado con la metodología propuesta por el CLAD, establece tres fases que construyen un mecanismo que integra a los diferentes actores y promueve la integración de todos los elementos a considerarse en un proceso de planeación apropiado, racional y alcanzable.

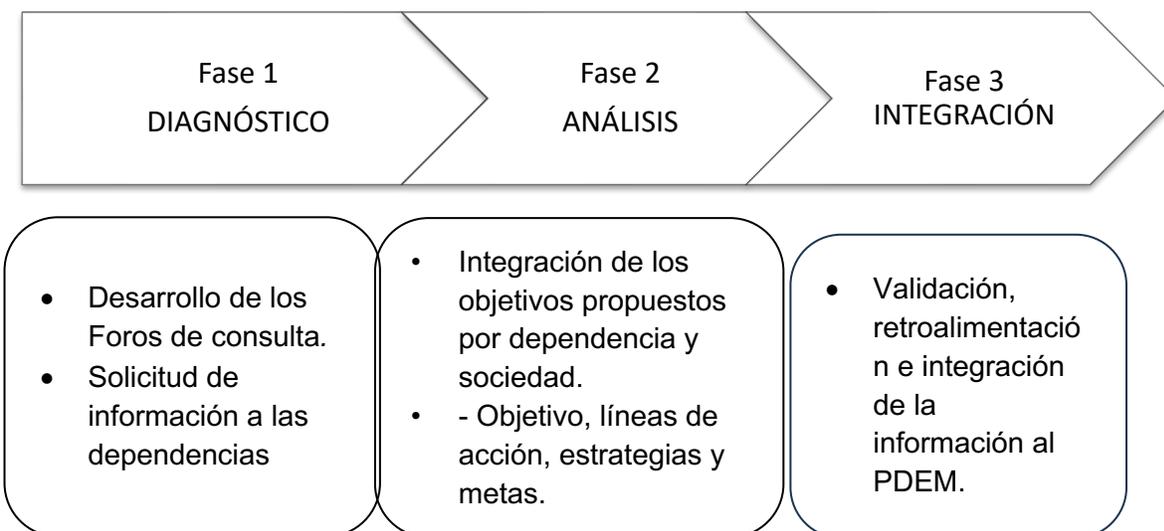
En este sentido, la alianza del Gobierno del Estado de México con el CLAD es un parteaguas para avanzar en la mejora de los procesos de planeación ejecutados por la entidad, con el modelo que se muestra a continuación:

---

<sup>7</sup> La metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México se publicó en la Gaceta de Gobierno, periódico oficial del Gobierno del Estado libre y soberano de México, el día 30 de octubre de 2017.

## Figura 4

### Fases del modelo de Planeación Democrática



*Nota: Elaboración propia, tomada de la Metodología para la elaboración del PDEM 2017-2023, CLAD, (2017).*

Con estas tres fases, relacionadas de manera directa con el proceso de elaboración de políticas públicas, se construyó el PDEM, con los indicadores, metas y mecanismos de control que se presentaron en el proyecto final.

Si bien, se ha reconocido durante este trabajo el rigor técnico y el valor metodológico aplicado para la formulación del PDEM, es en estas fases donde pueden incorporarse algunos de los cuestionamientos también realizados, por ejemplo, realizar diagnósticos que incluyan la visión de los municipios de forma previa antes de exigirles alinearse a la planeación estatal, en la segunda se encuentra la posibilidad de consolidar la profesionalización de servidores públicos en la materia y en la tercera fase debe fortalecerse la evaluación permanente y reconducción con base en ejercicios de Participación Ciudadana, al igual que se plantea en la formulación inicial.

Es importante señalar que existen innovaciones importantes dentro del PDEM en cuanto a temas del desarrollo, por ejemplo, como ya se ha mencionado, el pilar territorial, que tiene un énfasis más preciso en el desarrollo sostenible por medio de las metas del ODS 11, que plantea:

ciudades y comunidades sostenibles. De igual forma, el ODS 15 que plantea: la vida de ecosistemas terrestres. Es decir, se vincula con gestionar el cuidado ambiental desde el gobierno. Lo importante ante estos avances es que se tenga conocimiento, alianzas estratégicas y atribuciones suficientes para operar las metas.

De esta manera se puede apreciar dentro del propio instrumento, que la información tiene un carácter fundamental y está organizada hacia la sociedad en los tres niveles antes mencionados: a) estratégica: relacionada con las definiciones del PDEM (ejes estratégicos, directrices e indicadores de impacto); b) táctica: relacionada con los programas de la planificación sectorial, intersectorial y regional, y los indicadores de eficacia; c) operacionales: relacionada con los proyectos ejecutados por las dependencias a nivel regional y los indicadores de producto y eficiencia.

En este sentido, debe quedar claro que el PDEM 2017-2023 y todos los instrumentos que se desprenden del Sistema de Planeación Democrática, representan solo una hoja de ruta, una brújula para las decisiones públicas, que deben ser acompañadas con acciones como iniciativas de ley, mejora regulatoria, proyectos ciudadanos, de lo contrario es difícil llevar a término las transformaciones sociales que requiere el Estado.

Como ejemplo de lo anterior, se puede tomar el tema de trabajar a favor de la perspectiva de género, si bien el Gobierno del Estado de México creó dentro del sexenio comprendido en el PDEM, la Secretaría de las Mujeres, se destinaron recursos económicos importantes y como proyecto estratégico se cumplió con la construcción de Ciudad Mujeres en 3 municipios de la entidad, estos esfuerzos impiden que se cumpla con el ODS 5 y lo planteado en el PDEM al no avanzar en el marco legal y en no consolidar buenos resultados en materia de seguridad y justicia.

Finalmente, se toma como referencia tres documentos publicados por el Gobierno del Estado de México, para analizar los resultados del PDEM 2017-2023, en primer lugar, el Informe de Ejecución del PDEM: Evaluación a Mitad de Sexenio, en segundo, el Informe Final de Ejecución de Mitad de Sexenio y por último el Sexto Informe de Resultados, los cuales se analizan dentro de la siguiente tabla.

**Tabla 13**

*Referencias para el análisis de resultados del PDEM*

<b>Publicación</b>	<b>Aportación al Desarrollo</b>
Informe de Ejecución del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023: Evaluación a Mitad de Sexenio:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluye como criterios de evaluación la pertinencia, sostenibilidad y eficacia de cada Pilar o Eje Transversal.</li> <li>• Describe los impactos del COVI-19.</li> <li>• Desarrolla un análisis cualitativo, muestra datos recopilados del SIMED-EDOMEX.</li> <li>• Explica el modelo de inferencia de prioridades de política, la medición de indicadores estratégicos.</li> <li>• Incorpora información de lo que denomina “gasto transformativo”,</li> <li>• Emite recomendaciones y presenta anexos con la información que permite una comprensión más ágil.</li> </ul>
Informe Final de Ejecución del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumple con los conceptos y estándares de las metodologías aplicadas (Gestión Basada en Resultados).</li> <li>• Integra nuevos aspectos en comparación con las evaluaciones de sexenios anteriores, como es el enfoque de teoría del cambio y el valor público.</li> <li>• Incluye los anexos e información derivada del SIMED-EDOMEX,</li> <li>• Describe la importancia que implica la modernización administrativa a través de herramientas tecnológicas.</li> <li>• Destina un apartado respecto a las siguientes líneas de intervención</li> </ul>
Sexto Informe de Resultados del Gobierno:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincula cada pilar del desarrollo a cifras, pero no de forma directa a los indicadores estratégicos del PDEM,</li> <li>• Es esfuerzo para dar a conocer la labor institucional, se percibe cierto sesgo, al no detallar en todos los casos el impacto de cada logro,</li> <li>• No establece la relación directa costo-beneficio,</li> <li>• los indicadores se presentan de forma positiva, dejando de lado el análisis de los retos más profundos de la entidad.</li> </ul>

*Nota: Elaboración propia con base en las publicaciones del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, disponibles en <https://copladem.edomex.gob.mx>.*

Lo anterior, deja claro que la tecnificación y el proceso metodológico del modelo de planeación aplicado en el Estado de México, representa grandes aportaciones para el desarrollo de la entidad, no obstante, confirma que los sesgos institucionales siguen presentes, por lo que es necesario armonizar la coordinación institucional con la voluntad política, para que los instrumentos de planeación sean cada vez más efectivos. En el siguiente capítulo se aborda de manera detallada los alcances del PDEM 2017-2023 conforme estas evaluaciones.

### **Capítulo 3. Análisis de los alcances y limitaciones**

La construcción del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, al apegarse al Sistema Nacional de Planeación Democrática, integra los principios de la Nueva Gestión Pública, por ello, en el proceso se implementaron metodologías basadas en la Gestión para Resultados del Desarrollo, específicamente la del Marco Lógico, lo que promueve una vocación de eficiencia y eficacia de los recursos públicos, debido a que orienta el buen uso de estos a partir de cumplir con lo consignado en esta hoja de ruta, estableciendo herramientas y mecanismos que respondan a las exigencias actuales en cuanto a la rendición de cuentas y transparencia gubernamental.

Derivado de lo anterior, es necesario analizar los alcances y las limitaciones de la aplicación de este modelo dentro de la administración pública del Estado de México, ya que los estándares que representa, ponen a prueba y están en función del orden administrativo y de las capacidades institucionales.

En este contexto, vale la pena reflexionar respecto al paradigma que se tiene en México respecto al desempeño de la administración pública tradicional, la cual fue acusada de un excesivo crecimiento, centralismo, subutilización de su estructura formal, poca coordinación entre las distintas áreas, rigidez en los procedimientos, apego a la norma, entre otros problemas que entorpecían la capacidad del Estado para solucionar los problemas sociales y económicos de una nación.

Además, en el plano nacional, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de planeación, pero al planear, como un mecanismo de distribución del presupuesto, solo el Presidente de la República tiene esta atribución; por lo que el poder legislativo le otorga facultades al poder Ejecutivo para ejercer el proceso de planeación. A nivel estatal, en los gobiernos de las 32 entidades de la República Mexicana, sucede igual. Las legislaturas pueden

incidir en la modificación del presupuesto, como es su facultad, sin llevar a cuentas la responsabilidad de las metas sexenales ya establecidas en el plan de desarrollo estatal.

El ejercicio de la representación política va más allá del plano electoral y político, debe centrarse también en el seguimiento de las demandas y solicitudes de la sociedad, para que el plan de desarrollo a nivel estatal cumpla con las expectativas y que los legisladores actúen en consecuencia para hacer que estos retos y necesidades plasmadas en el plan de desarrollo puedan cumplirse cabalmente.

### **3.1. El papel de la evaluación en la Administración Pública**

Las acciones de gobierno, al igual que las políticas públicas, cuentan con mecanismos de evaluación. En ese sentido, existen distintos tipos, como describe más adelante. El objetivo de este apartado, es identificar cómo se evaluó y monitoreó el PDEM 2017-2023, pero también la manera en la cual se instrumenta su ejecución, por ello, el seguimiento del plan estatal, los programas sectoriales y regionales y los planes municipales representan la posibilidad de acelerar el desarrollo de la entidad y mitigar riesgos de manera oportuna.

Al respecto, existe una gran ventaja en articular las atribuciones y funciones del gobierno central con los gobiernos locales, ya que estos últimos tienen una posición única en términos de planeación para el desarrollo, puesto que pueden identificar claramente las necesidades de desarrollo y responder de manera asertiva e inmediata. Lo anterior siempre y cuando se desarrollen las capacidades técnicas y de coordinación de manera adecuada.

Dentro del PDEM, la evaluación gubernamental tuvo un papel preponderante, por lo cual en el marco de la Gestión por Resultados (GpR), se propuso la implementación de una plataforma de monitoreo y evaluación estratégica del desarrollo que integrará una visión transversal para dar seguimiento a los indicadores que se han consignado como estratégicos en el PDEM 2017-2023 y que contribuirán de manera sustancial a los ODS de la Agenda 2030, el resultado fue el

Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo, SIMED-EDOMEX (<https://simed.edomex.gob.mx/>).

Es importante señalar que la tecnología tiene un papel trascendental en el proceso de evaluación, los avances tecnológicos permiten construir mecanismos de control y seguimiento, de los programas sectoriales y regionales, así como contar con los elementos necesarios para su monitoreo, evaluación, reconducción y retroalimentación. Estas características hacen que el PDEM, sea vanguardista en términos de los procesos que se siguieron para avanzar en concretar metas y resultados esperados.

Por ello, el PDEM, se instrumentó a partir del desarrollo de una plataforma tecnológica que permitirá dar seguimiento a los procesos. En este proceso de innovación, el COPLADEM construyó en sexenios pasados una herramienta digital para el seguimiento y evaluación del PDEM así como de los programas sectoriales y regionales llamado SIPEGEM (Sistema Integral de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de México), no obstante este tuvo como resultado el informe únicamente en la gestión de metas y no en las estrategias e indicadores del desarrollo, por ello se trabajó en la construcción de una plataforma más ambiciosa que guíe una visión transversal, intra e inter gubernamental.

Derivado del análisis realizado a esta arquitectura digital, se observa que el diseño de la plataforma es congruente con este objetivo, no obstante la información que las dependencias establecen como registros y actividades, continúan teniendo una naturaleza más de gestión que de desarrollo.

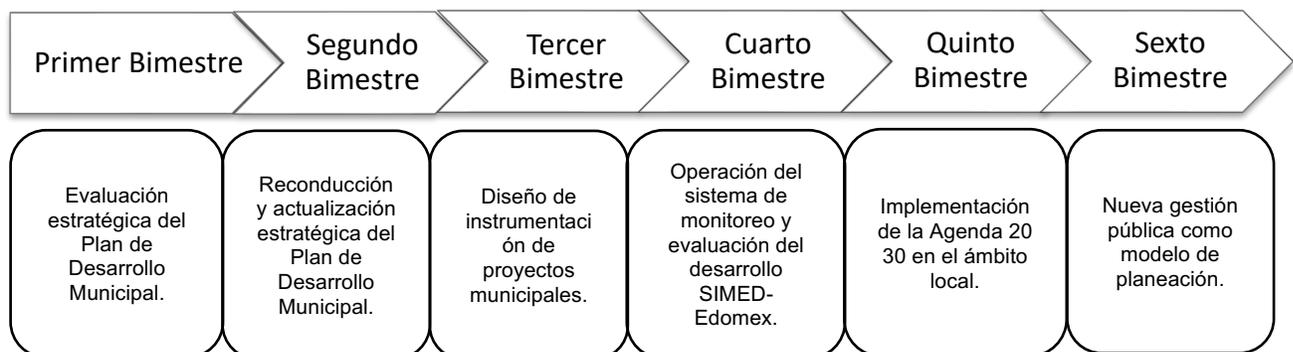
A través del sistema actualizado del COPLADEM, se realiza un seguimiento en los objetivos y metas de los municipios mexiquenses, con la finalidad de otorgar mayor certeza en el alcance de sus metas. El COPLADEM, bajo este planteamiento, da seguimiento al PDEM y acompaña a través del Programa Anual de Capacitación a los encargados del área de planeación de los municipios, para fortalecer su vocación administrativa con el seguimiento técnico, con ello

se contribuye a sus capacidades presupuestales y financieras, puesto que el tema de la planeación es un proceso sistémico e integral.

En este sentido, resulta total es medir si el conocimiento está siendo aplicado en el quehacer diario de la planeación municipal, ya que la rotación en el servicio público y los tiempos con los que se requiere intervenir son comúnmente grandes obstáculos para profesionalizar a los responsables y sistematizar los procedimientos.

### Figura 5

*Cronograma del Programa Anual de Capacitación Municipal 2023 (COPLADEM).*



*Nota: Tomado del Programa Anual de Capacitación Municipal (COPLADEM, 2023).*

Considerando que la evaluación es un elemento tan importante en el ciclo de la planeación, el COPLADEM, tiene como función importante la armonización de los procedimientos, a partir de capacitación que se realizan hacia todas las áreas de planeación de las dependencias de la administración pública estatal y municipal. La capacitación, por tanto, se convierte en un activo de las organizaciones gubernamentales que merece ser permanente y de calidad.

Para abordar la evaluación del PDEM, que es el documento al cual se alinean los otros instrumentos de planeación en la entidad, se retoma lo planteado por el Centro de

Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2009), que establece 3 tipos de evaluación:

1) Evaluación ex ante. Significa que se evalúa el plan de trabajo o proyecto, durante la etapa de preparación, a partir de la identificación de los problemas a resolver y la población objetivo.

2) Evaluación concurrente, se desarrolla durante la ejecución del programa y permite evaluar las actividades durante la aplicación del programa, los proyectos y acciones. Tiene como objetivo identificar los posibles errores o problemas de la planeación y;

3) Evaluación ex post, que se desarrolla al final del programa o proyecto, para evaluar los resultados con base en las metas, desde su implementación, su impacto y el efecto que han tenido alineados con los objetivos.

Bajo esta lógica, para el caso del Estado de México, la evaluación se realiza en distintas formas y en distintos tiempos, lo cual podría adecuarse a lo antes mencionado. En cuanto a la etapa de preparación (ex ante), la propia formulación del PDEM supone esta evaluación, al desarrollar la parte diagnóstica, ya que con datos de las dependencias y estadísticas oficiales se analiza lo que requiere el estado, siendo obligatorio que la carga estratégica tenga congruencia con este apartado, tal como se puede constatar en la metodología del CLAD y en los criterios de validación del PNUD.

En cuanto a la evaluación concurrente, el proceso está definido en la normatividad vigente correspondiente al Sistema de Evaluación del Desempeño, en términos de alcanzar y dar seguimiento a las metas de la estructura programática. Para tales efectos, la Dirección de Evaluación del Desempeño es la responsable de congregarse anualmente los resultados de los programas operativos presupuestales de las dependencias, para lo cual se rige con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del

Estado de México, publicados en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno", Núm. 35, del 23 de febrero de 2017.

Al respecto, la normatividad mencionada establece como contenido general que “La evaluación específica de desempeño (EED) del programa presupuestario (PP), se debe realizar mediante trabajo de gabinete y únicamente con base en la información proporcionada por las Unidades Responsables (UR) y en su caso por las Unidades Ejecutoras (UE) de los programas, así como de las Unidades de Información Planeación Programación y Evaluación de las dependencias y la información cargada en el Sistema de Planeación y Presupuesto SPP, de manera particular en su apartado del Sistema Integral de Evaluación de Desempeño SIED”.

Por otro lado, la ley estatal de planeación, establece que se realicen dos evaluaciones del PDEM, una a la mitad del sexenio y otra al final, la primera, se considera como evaluación concurrente. Dentro de este documento, en la página 45, se presentan a manera de pregunta los criterios de evaluación, tal como se muestra en la siguiente tabla, la cual sirvió como guía para la información que elaboraron las dependencias estatales.

**Tabla 14***Criterios para la Evaluación de Mitad de Sexenio del PDEM 2017-2023*

<b>Criterio</b>	<b>Cuestionamiento</b>
Pertinencia	¿En qué medida las acciones del PDEM 2017-2023 son pertinentes en los ámbitos social, económico, territorial, de seguridad e institucional de la entidad?
Eficacia	¿A tres años de la implementación del PDEM 2017-2023, en qué medida los indicadores de resultados consignados en dicho instrumento revelan su eficacia en el avance y logro de las metas comprometidas?  ¿Cuáles han sido los hallazgos más representativos de la evaluación?
Sostenibilidad	¿Cuál es el grado de contribución del PDEM 2017-2023 al cumplimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030?  ¿Qué elementos de sostenibilidad social, económica, territorial-ambiental, de seguridad y política-administrativa fortalecidos para garantizar la persistencia de los resultados positivos a través del tiempo?

*Nota: Tomado de Evaluación a Mitad del Sexenio (COPLADEM, 2020).*

Bajo estos criterios, se desarrollan los apartados en torno a la presentación de resultados que incluyen el análisis cualitativo de cada sector y eje, los reportes de cumplimiento del SIMED-EDOMEX y una medición de indicadores, mismos que se explican en la página 29 y 30 de la evaluación mencionada. Lo anterior permite desarrollar un aspecto que no es mencionado en los informes anuales y es la descripción de las condiciones que obstaculizan el cumplimiento pleno de los objetivos y metas institucionales, lo cual permite orientar de manera más efectiva la planeación. Los apartados que se desarrollan en ese sentido se describen en la siguiente tabla.

**Tabla 15***Apartados de la Evaluación a Mitad de Sexenio*

<b>Apartado</b>	<b>Descripción</b>	<b>Fuente</b>
Análisis cualitativo	Enfocado en contrastar las acciones realizadas por la administración pública estatal durante los primeros tres años de gestión frente a lo consignado en el PDEM y sus programas en sus cuatro pilares y ejes transversales.	Dicho análisis se ha realizado a partir de la investigación en fuentes oficiales como informes de gobierno divulgaciones institucionales comunicados oficiales entre otros.
Reportes SIMED-Edomex	Orientados a indicar el avance de las políticas públicas, medir y valorar sus alcances en la población, generar estadísticas e información de alto valor estratégico y estimar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el mediano y largo plazo.	Plataforma digital del Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo SIMED-EDOMEX.
Medición de indicadores estratégicos	Construidos para identificar el grado de avance de los objetivos y metas del PDEM y por otro el nivel de contribución al cumplimiento de los ODS de la agenda 2030.	Modelo de inferencia de prioridades de política

*Nota: Tomado de Evaluación a Mitad del Sexenio (COPLADEM, 2020).*

Lo anterior, continúa demostrando que el valor agregado de las metodologías y el rigor técnico, del modelo de planeación del Estado de México, se puede considerar como un ejemplo del deber ser en la formulación de los instrumentos de planeación, además de promover los beneficios de la modernización administrativa a través del desarrollo tecnológico, lo cual se puede constatar en la información del SIMED-EDOMEX donde se muestran las mediciones del sistema como lo muestra la siguiente tabla:

**Tabla 16**

*Evaluación a Mitad del Sexenio, avance porcentual del cumplimiento del PDEM 2017-2023 (SIMED-EDOMEX).*

	<b>Apartado</b>	<b>Avance en líneas de acción PDEM 2017-2023</b>
Pilar Social	Estado de México Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente	59.85%
Pilar Económico	Estado de México Competitivo, Productivo e Innovador	54.80%
Pilar Territorial	Estado de México Ordenado, Sustentable y Resiliente	56.82%
Pilar Seguridad	Estado de México con Seguridad y Justicia	51.93%
Eje transversal I	Igualdad de Género	69.75%
Eje transversal II	Gobierno Moderno, Capaz y Responsable	69.63%
Eje transversal III	Tecnología y Coordinación para el Buen Gobierno	57.76%

*Nota: Tomado del SIMED-EDOMEX, disponible en <https://simed.edomex.gob.mx/> (COPLADEM, 2023).*

Con base en la información anterior, se puede inferir que a la mitad del periodo para el cual fue electo el gobierno estatal, todos los pilares y ejes superaban el 50 por ciento de su cumplimiento, lo cual debe ser contrastado contra el análisis cualitativo de forma más objetiva, ya que con este avance es posible determinar en términos porcentuales que el aparato de gobierno es funcional y eficiente, no obstante llevar a cabo acciones no determina que logren el impacto esperado, por lo que a estos datos se deben vincular aspectos como grado de satisfacción y desarrollo. Para tal efecto, el sistema muestra los porcentajes, pero de acuerdo a la contribución a la Agenda 2030, como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 17**

*Evaluación Mitad del Sexenio, avance porcentual de LA contribución a los ODS (SIMED-EDOMEX).*

<b>ODS</b>	<b>Descripción</b>	<b>Contribución</b>
1. Fin de la pobreza.	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo para lograr la sostenibilidad económica.	75.05%
2. Hambre cero.	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	50.21%
3. Salud y bienestar.	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	51.27%
4. Educación de calidad.	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad a la infancia y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	67.50%
5. Igualdad de género.	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	66.53%
6. Agua limpia y saneamiento.	Garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos.	55.77%
7. Energía asequible y no contaminante.	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.	49.70%
8. Trabajo decente y crecimiento económico.	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	58.18%
9. Industria, innovación e infraestructuras.	Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.	57.85%
10. Reducción de las desigualdades.	Reducir la desigualdad en y entre los países.	64.23%
11. Ciudades y comunidades sostenibles.	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	56.33%
12. Producción y consumo responsables.	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.	54.40%
13. Acción por el clima.	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	49.49%
15. Vida de ecosistemas terrestres.	Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.	56.11%
16. Paz, justicias e instituciones sólidas.	Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.	54.94%
17. Alianzas para lograr objetivos.	Construir alianzas entre gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. Compartir recursos para ayudar a países en desarrollo.	57.71%

*Nota: Tomado del SIMED-EDOMEX, disponible en <https://simed.edomex.gob.mx/> (COPLADEM, 2023).*

Conforme a la información de la tabla anterior, se puede apreciar como las acciones del PDEM contribuyeron de manera directa o indirecta a atender los ODS, sin embargo, es una forma diferente de presentar el cumplimiento de las líneas de acción y no significa que los ODS hayan alcanzado este grado de cumplimiento en la entidad, ya que para determinar ese aspecto se requieren los indicadores de estratégicos de desarrollo de los cuales no se presenta de manera contundente este avance.

Del mismo modo, el sistema (SIMED-EDOMEX), muestra un desglose del cumplimiento por componente estratégico que vincula el número de acciones por dependencia, así como el número de inversiones realizadas por cada una de ellas, lo cual permite evaluar de manera general el desempeño y eficiencia de cada una de estas.

En este último aspecto, y en términos del objetivo de esta tesis, resulta importante señalar que al esfuerzo de los planificadores se debería sumar un análisis y retroalimentación de instituciones expertas en cada una de las materias que permita tener una valoración de si el costo y el impacto son congruentes.

En lo que respecta a la evaluación post, se hará referencia al “Informe Final de Ejecución del PDEM 2017-2023”, el cual congrega los resultados finales del SIMED-EDOMEX, que como se aprecia en párrafos anteriores supone una mejora sustancial en las plataformas digitales del gobierno, al hacer más ágil la captura de información y evitando las inconsistencias que se presentaban anteriormente.

De los resultados se observa que se presentan de la misma manera que en el informe de Mitad de Sexenio, por lo cual se analizará más bien el avance porcentual de cierre del PDEM, el cual presenta en los tres informes anteriores un cumplimiento arriba del 95 por ciento en la mayoría de componentes y algunos cuantos por debajo del 90 y arriba del 85 por ciento. Lo anterior, debe contrastarse en términos de comparar si el Estado de México tiene ese grado de desarrollo o lo que se puede deducir con porcentajes tan altos, es que la administración pública

estatal cumplió con los indicadores de gestión, es decir, número de acciones ejecutadas y recursos aplicados para tales fines, lo cual no es lo mismo que el impacto social de estas acciones y recursos, ni implica haber atendido satisfactoriamente las problemáticas actuales de la entidad.

Los indicadores mencionan avances que sin duda cuentan con mediciones reales, no obstante, se dejan de lado factores y datos que impactan negativamente el desarrollo y que siguen conformando una agenda pendiente para el estado, lo anterior expone la necesidad de fortalecer en mayor medida la incorporación de datos abiertos. Ya que se trabaja con personas, ciudades, comunidades, usos y costumbres y dinámicas sociales y no solo con datos.

Bajo este planteamiento, el esfuerzo para dar seguimiento al PDEM, busca incidir en mejorar las capacidades institucionales de la administración pública. Ante ello, merece la pena reflexionar que las plataformas digitales mencionadas e impulsadas por el Gobierno del Estado de México, demuestran una arquitectura tecnológica de gran calidad y utilidad.

Por lo tanto, esta inversión técnica, humana y material para consolidar estos sistemas, tiene el potencial de ampliar su alcance y abonar a la construcción de escenarios futuros, tendencias de desarrollo, procesos abiertos, entre otros, sin embargo, para lograrlo se requiere de mayor trabajo colaborativo y voluntad institucional, además de transitar a un gobierno no solamente tecnificado a partir del desarrollo tecnológico, también a uno más abierto.

Impulsar esta visión, contribuiría a plasmar los objetivos y las metas bajo un sistema valorativo, es decir, considera los esquemas de valores de la sociedad para identificar los elementos deseables en todo tiempo y lugar, así como otras variables que limitan su ejecución, lo que evitaría que los planes sean narrativas para legitimar el ejercicio del poder, orientando los trabajos hacia una situación alcanzable y proyectando acciones que permitan escalar soluciones y consolidar el desarrollo no solo en contener problemas, sino en alcanzar y sostener el bienestar en el mediano y largo plazo.

La presentación de resultados parciales durante el proceso de gestión a partir de ir midiendo los alcances y metas obtenidas permite que los ciudadanos tengan información útil para impulsar una fuerte incidencia social que logre la legitimidad del gobierno y la suma de voluntades. La información sobre los alcances se sugiere como un mecanismo para ir avanzando en la cultura de la rendición de cuentas, donde todos los ciudadanos cuenten con la certeza de que se está trabajando de manera óptima y con resultados tangibles.

### **3.2. Impacto de la alineación con la Agenda 2030**

Otro elemento a analizar es la alineación del PDEM con la Agenda 2023, ya que una de las mayores críticas a este modelo es que se formuló desde las prioridades de los gobiernos europeos, lo cual puede parecer totalitario al pretender que todos los países trabajen en torno a las metas planteadas sin tomar en cuenta los contextos locales, generando vacíos de información, metas que sin apoyo de recursos y medios internacionales a los países más desprotegidos serán solo utopía y no experiencias de desarrollo escalables y oportunas.

Derivado de lo anterior, se puede inferir que los efectos nocivos de no atender estos temas afectan a toda la humanidad, por lo que una visión más optimista es apostar a una correcta integración de acuerdo a cada contexto nacional y subnacional.

Por ello, en México, para el 2018, con la incorporación del enfoque del desarrollo sostenible dentro de la Ley de Planeación, representó un elemento de innovación al prometer acelerar el desarrollo de forma transversal. En 7 entidades se logró la alineación de los ejes rectores del Plan de Desarrollo Estatal con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, lo cual promovió la búsqueda de coherencia entre las metas y acciones de gobierno. Además, el éxito radicaba en el hecho de haber instalado los Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI), quienes serían los encargados de coordinar y operar el desarrollo (PNUD,2019a).

Lo anterior, implica amplios retos por parte de los funcionarios públicos encargados del proceso, puesto que dependen en gran medida de la voluntad política de la persona titular del poder ejecutivo o de la persona que lleva la secretaría técnica del OSI el avanzar en la implementación de la Agenda 2030” (PNUD,2019a).

Para el caso del Estado de México, desde el 2018 y recientemente en el 2022, los municipios han instalado comisiones y consejos municipales de la Agenda 2030, mismos de los que resulta imposible encontrar evidencia de un seguimiento formal, únicamente se encuentran registros en redes sociales de actos protocolarios en torno a ellos, en cuanto al ámbito estatal, posterior a su instalación, el Consejo Estatal ha llevado dos grandes sesiones de trabajo que reconoce a los municipios que han trabajado en mayor medida la promoción de la Agenda 2030.

Cabe destacar que tampoco por parte del Consejo Estatal se encuentran evidencias o informes que permitan obtener más datos o un panorama general, únicamente se reduce a lo que se registra como cumplimiento de los planes de desarrollo, tanto estatal como municipal.

De esta manera, la institucionalización de este enfoque a través de estas figuras, no ha garantizado el éxito radical ni homogéneo en el país (o países), lo cual depende de las formas particulares de trabajo y condiciones diversas que se presentan en cada territorio, por lo que la pregunta respecto a la cual reflexionar es ¿El enfoque de la Agenda 2030, significa verdaderamente un avance en el desarrollo de México y sus entidades?

No únicamente se trata de esfuerzos institucionales, de acciones de promoción y difusión, tampoco de presupuesto o de recursos públicos, sino también de los recursos humanos que participan en el cumplimiento de las metas y líneas de acción, lo anterior representa un gran reto y a la vez una oportunidad para el cumplimiento exitoso de los instrumentos de planeación alienados a este enfoque, ya que busca sensibilizar a los servidores públicos y ellos a la vez a la sociedad para generar un cambio sistémico.

Es decir, la dimensión humana de la administración pública no debe subestimarse o dejarse de lado, por lo cual es preciso comprometer a todos los actores del desarrollo en la búsqueda del bien común y promover los valores como la responsabilidad, la ética en el servicio y el contenido normativo para evitar la opacidad y desvío de recursos.

En ese sentido, la Agenda 2030, al ser un enfoque tan sistematizado, podría resultar contraproducente en el momento de demostrar las capacidades reales de quienes representan a los gobiernos, ya que con replicar el discurso internacional, con hacer mención de las metas como compromisos de campaña o en los planes de trabajo, con ello se legitima el desempeño del servicio público o posición política, en cierto sentido puede ser un espejismo del desarrollo que resulte contraproducente al no pasar de la retórica, al entendimiento y ejecución plena de los ODS en las comunidades.

Lo anterior en términos de definir que se entiende por cumplimiento, ya que no se encuentra bien delimitado, pues una plática que hace propaganda a un ODS puede registrarse como una acción que contribuye a un ODS, lo mismo que una obra de inversión pública o un programa social, por lo que el cumplimiento resulta subjetivo, puesto que puede ser o no de impacto en los indicadores que son los que deben estar bien diseñados y medidos para poder determinar la calidad y avance de la implementación del desarrollo sostenible.

De lo anterior se desprende otro aspecto a observar que es el ámbito local, dentro de este, se promueve que la Agenda 2030 procure implementarse en cada uno de los 125 municipios mexiquenses, para construir una planeación sistémica subnacional, esto conlleva los conceptos de territorialización y localización de la Agenda 2030, es decir ubicar en el territorio las metas que se han aplicado o cumplido.

Por lo tanto, una de las principales propuestas de la plataforma digital SIMED-EDOMEX, es garantizar que los 125 municipios del Estado de México contribuyan a los objetivos y estrategias contenidas en el PDEM y a su vez alineen cada componente con las metas de la

Agenda 2030, de lo contrario no podrán lograrse los avances que se han propuesto a nivel nacional o estatal.

Actualmente, los municipios se coordinan con el Sistema de Planeación democrática a través del COPLADEM, quienes por medio de un convenio de colaboración, forman parte del SIMED-EDOMEX, los beneficios de esta herramienta tecnológica facilitan el seguimiento y análisis estratégico para la evaluación de los objetivos, metas e indicadores de los instrumentos de planeación, tal como se plasma en la siguiente tabla que muestra su grado de avance a un año de gestión:

**Tabla 18**

*Porcentaje de Cumplimiento de los Planes de Desarrollo Municipal 2022-2024 (SIMED-EDOMEX).*

	<b>Apartado</b>	<b>Avance de los Planes Municipales</b>
Pilar Social	Municipio Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente	44.55%
Pilar Económico	Municipio Competitivo, Productivo e Innovador	43.18%
Pilar Territorial	Municipio Ordenado, Sustentable y Resiliente	43.13%
Pilar Seguridad	Municipio con Seguridad y Justicia	44.46%
Eje transversal I	Igualdad de Género	47.64%
Eje transversal II	Gobierno Moderno, Capaz y Responsable	44.92%
Eje transversal III	Tecnología y Coordinación para el Buen Gobierno	42.95%

*Nota: Tomado del SIMED-EDOMEX, disponible en <https://simed.edomex.gob.mx/> (COPLADEM, 2023).*

De acuerdo a la información de la tabla anterior, se presenta una situación similar a la estatal, en la que se percibe un desarrollo municipal sólido. No obstante, ante la diversidad de características de los 125 municipios mexiquenses, es necesario profundizar en los porcentajes

individuales, para tomar decisiones en cuanto a la manera de fortalecer el desarrollo local e impulsar las vocaciones territoriales.

De igual manera se presentan los avances alineados a la Agenda 2030:

**Tabla 19**

*Porcentaje de Contribución a los ODS de los Planes de Desarrollo Municipal 2022-2024 (SIMED-EDOMEX, 2023).*

ODS	Descripción	Contribución
1. Fin de la pobreza.	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo para lograr la sostenibilidad económica.	42.17%
2. Hambre cero.	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	45.58%
3. Salud y bienestar.	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	47.93%
4. Educación de calidad.	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad a la infancia y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	45.79%
5. Igualdad de género.	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	49.78%
6. Agua limpia y saneamiento.	Garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos.	43.03%
7. Energía asequible y no contaminante.	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.	38.76%
8. Trabajo decente y crecimiento económico.	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	48.25%
9. Industria, innovación e infraestructuras.	Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.	45.04%
10. Reducción de las desigualdades.	Reducir la desigualdad en y entre los países.	38.70%
11. Ciudades y comunidades sostenibles.	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	46.28%
12. Producción y consumo responsables.	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.	40.99%
13. Acción por el clima.	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	44.84%
14. Vida de ecosistemas terrestres.	Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.	40.51%
15. Paz, justicias e instituciones sólidas.	Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.	48.01%
16. Alianzas para lograr objetivos.	Construir alianzas entre gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. Compartir recursos para ayudar a países en desarrollo.	44.83%

Nota: COPLADEM; <https://simed.edomex.gob.mx/SIMEDWeb/faces/PilaresODSEstatal.xhtml>

De acuerdo a la consulta del SIMED-EDOMEX con fecha 31 de octubre del 2023, los datos permiten inferir que los planes municipales a poco más de la mitad de sus periodos han alcanzado un cumplimiento congruente en el tiempo, si bien este aspecto es real en cuanto a que la programación de acciones y metas prevé este aspecto. La plataforma permite visualizar el cumplimiento específico de cada municipio, lo cual es sin duda una gran herramienta para los tomadores de decisiones, planificadores y ciudadanos que requieran investigación para fortalecer el activismo o involucramiento en los asuntos públicos, tal como se mencionó anteriormente.

Sin embargo, estos esquemas brindan nociones generales de los distintos temas del desarrollo, lo que no obvia la necesidad de hacer investigaciones más profunda que la que permite la herramienta si lo que se busca es trabajar política a la medida de cada territorio.

De lo anterior, se puede plantear que si bien la Agenda 2030 es una buena guía para que los gobiernos revisen y desarrollen propuestas en los grandes temas globales, cada gobierno debe desarrollar su modelo propio de desarrollo, ya que los contextos políticos, económicos y culturales resultan ser diversos entre sí.

En ambos casos, se requiere analizar los efectos y el impacto de esas acciones, evitando que los gobiernos locales justifiquen la existencia misma del plan de desarrollo y más bien orientando un ejercicio pleno de flexibilidad y reconducción de estos, por lo que es imperativo dar apertura para la retroalimentación local, que sirva para identificar la pertinencia de los ODS y de las metas estatales y nacionales, pues el valor de la información que los municipios aportan permite impulsar las mejoras de manera asertiva y estratégica.

### **3.3. Aportes del modelo de planeación**

El modelo de planeación democrática en México está sustentado en una pieza fundamental para la democracia: la Participación Ciudadana. El Plan de Desarrollo del Estado

de México es un documento que fue diseñado con una fuerte experiencia técnica del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el objetivo de alinearse a los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas.

Derivado de lo anterior, una de las aportaciones más significativas de la metodología elaborada por el CLAD, fue la construcción del modelo que permite integrar todas las capacidades en la plataforma para la evaluación y seguimiento del PDEM y los 125 municipios en el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Planes de Desarrollo Municipal, SIMED-EDOMEX.

Es importante señalar que, dentro de los hallazgos y aportaciones de la tesis, es interesante que así como las personas no son totalmente racionales, las organizaciones tampoco pueden serlo. Las políticas y acciones no son perfectas y en el plan de desarrollo se encuentran varias áreas de oportunidad y ajustes que pueden irse mejorando conforme se avanza en el tiempo y en las metas.

En ese sentido, la planeación corresponde a una etapa predecisional del gobierno, sin embargo, en su diseño y elaboración de las acciones, estrategias y metas, se consideran aspectos que van a la fase posdecisional, donde se evalúa el papel del gobierno. De esta manera, existen otras variables que dependen de factores externos o que no están al alcance del personal técnico.

Por ejemplo, desde el 2020 hasta el 2023, se han realizado varios ajustes presupuestales que afectan en el desarrollo de las metas y acciones programadas por el PDEM (2017-2023) y que deberán ajustarse y adaptarse a las condiciones. Así también los gobiernos municipales tendrán que establecer un ajuste presupuestal y por ende, el cumplimiento de las metas.

Como se describió anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), se construyó a partir de una estructura distinta, por lo que podría contener diferencias en la

aplicación de los recursos, pero también en las metas a nivel nacional, que se contrastan con el nivel estatal; y a su vez con los gobiernos locales.

Eso significa que los gobiernos estatales en el sistema federalista tienen acotadas sus funciones y dependen del presupuesto otorgado por la federación para lograr sus objetivos. Estos son elementos externos a la planeación y se constituyen como limitaciones para la tarea de la planeación.

Por lo tanto, después de la exposición sobre la ruta crítica y cómo se construyó el PDEM, se considera que es uno de los mejores instrumentos técnicos, con base en su metodología y seguimiento con avanzado sistema tecnológico, para garantizar el gobierno abierto y la rendición de cuentas; pero siempre existirán elementos políticos en este proceso que pueden acotar la acción del gobierno en la búsqueda de resultados.

Regresando al componente de la Participación Ciudadana, las organizaciones y los grupos de la sociedad civil también son un elemento detonador de la confianza del gobierno, porque logran articular las demandas de los ciudadanos y traducirlas en obras de beneficio común.

Por otro lado, la comunicación oficial que se difunde por parte del Gobierno del Estado de México, el discurso fue a favor de las prácticas administrativas, por lo cual se consolidó la información en ese sentido, no obstante un alcance pendiente sigue siendo involucrar a todos los actores de los distintos sectores a ser corresponsables del cumplimiento de las grandes estrategias para el desarrollo de la entidad.

Los municipios, con base en el artículo 115 constitucional tienen la facultad para establecer su agenda de gobierno y los mecanismos de planeación para garantizar el cumplimiento de sus promesas de campaña; pero también las metas que se han planteado desde la administración pública federal, estatal y municipal.

A partir del enfoque de mejora continua, el COPLADEMUN, tiene como objetivo supervisar estas acciones, con miras a generar mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para ello se capacitó a las Unidades de información, planeación, programación y evaluación (UIPPEs) para que pudieran acceder al sistema y rellenar los datos que se requieren.

Con base en la Gaceta de Gobierno del 4 de noviembre de 2015, las UIPPE tienen como objetivo la planeación y recopilación de los programas y proyectos vinculados con el PDEM, para determinar e instrumentar las estrategias que garanticen el cumplimiento de las metas planteadas en los programas sectoriales, regionales y anuales. Del mismo modo, las UIPPEs tienen la función de servir como enlace entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales.

El espíritu de control y vigilancia que se establece a partir del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Planes de Desarrollo Municipal y COPLADEMUN es ofrecer un espacio para la coordinación intersectorial y de apoyo para los municipios mexiquenses ante la gran heterogeneidad de los espacios locales.

La complejidad de lo anterior, quedó plasmado en el PDEM, que plantea dentro de las líneas de trabajo la exigencia de la profesionalización de los gobiernos locales, porque prevalece en la mayoría de los municipios del estado, la necesidad de mejorar la profesionalización de los recursos humanos, como un aspecto indispensable de sus instituciones.

Es necesario incentivar mecanismos que fortalezcan el trabajo con actores representativos, como cámaras empresariales, OSC, academia, especialistas en las distintas materias de desarrollo de manera permanente, y que desde la planeación se debe promover en mayor medida esta vinculación.

Por lo tanto, el diálogo social debe ser difundido en mayor medida y suficiente tiempo, pues representa una consulta pública. Además, esto permitirá fortalecer los datos abiertos. Lo

mismo sucede en la presentación de resultados, pues cada año se presenta un documento que narra más los logros y el manejo de la información de manera positiva, acompañado de eventos protocolarios que incluyen los aspectos positivos y no dan cuenta de los logros que aún faltan por obtener, no hay herramientas para las evaluaciones ciudadanas.

Por su parte, el Gobierno del Estado de México realiza una labor técnica adecuada para dar cumplimiento a los ordenamientos legales, entre estos insumos están:

- Evaluación del Presupuesto con indicadores (anual)
- Evaluación cualitativa de la cuenta pública (anual)
- Informe de Ejecución de los programas presupuestarios derivados del PDEM

De esta manera, este apartado permite inferir que si bien la integración de estos documentos es correcta en el sentido técnico y son muestra de la responsabilidad administrativa que asumen las dependencias y servidores públicos en aras de fortalecer la rendición de cuentas y el acceso a la información, en términos de transparencia proactiva y Participación Ciudadana siguen siendo instrumentos muy alejados de la sociedad.

En este sentido, y para efectos de esta tesis, se considera valioso incluir en la planeación democrática mayor grado de difusión y cantidad de diálogos donde se les explique a los ciudadanos, de manera clara, lo que contiene cada instrumento, mitigando riesgos como presentar bases de datos que no evalúan ni mencionan si los indicadores se están alcanzando óptimamente, dejando de lado la apreciación de las dependencias desde una perspectiva interna, o en caso de ser información difícil de comprender, contar con la guía de las dependencias, por lo que es necesario socializar más estos esfuerzos y agregar evaluaciones ciudadanas a ellos.

## Reflexiones Finales

El enfoque sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible, abordados en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, tiene una gran riqueza, pero también poca precisión en cuanto a la interpretación y su análisis, por lo que el papel que tienen los gobiernos en integrar el estudio de la administración pública en la aplicación de los conocimientos teóricos y prácticos dentro de la planeación del desarrollo para alinear sus objetivos institucionales con los que plantea este instrumento, es de suma importancia. En principio, el gran reto para cumplir con las metas de la Agenda 2030, está en la capacidad de articular el ámbito local con la esfera estatal y nacional.

Mucho se puede avanzar en el proceso de planeación democrática en la entidad mexiquense si se logran fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo; a partir de los gremios de profesionistas, organizaciones ciudadanas, colectivo, grupos de interés social y ciudadanos que tengan el interés, ya que desde la gobernanza se puede consolidar un diagnóstico más acertado.

En este contexto, el PDEM tiene importantes innovaciones en el proceso de garantizar una mejor administración pública, con el seguimiento a través de las plataformas digitales, que procuran mayor transparencia en la información por medio del acceso a la información, no obstante no se debe confundir los alcances de estos conceptos con los de un gobierno abierto, este último representa un aspecto a fortalecer en la planeación democrática estatal.

Los ejercicios de participación ciudadana o social tienen, como una de las metas, romper con la cultura tradicional de participación política de los ciudadanos solamente a través del voto. Por ello, los gobiernos deben invertir esfuerzos para romper con este imaginario social y con ello elevar el índice y la calidad de la participación, en este sentido, la innovación e impacto social será mayor y permitirá consolidar mejores resultados y un seguimiento más puntual de las acciones programadas.

Por otro lado, también es preciso trabajar para obtener el consenso entre los actores, porque como señala el PNUD, existen muchos retos para la institucionalización de la planeación alineada a los ODS, para lo cual se precisa voluntad política de los mandatarios y representantes de los ciudadanos.

Anteriormente, se vivió una política autoritaria, donde no se permitía a los votantes introducir ideas en el plan de gobierno o participar de manera activa en la toma de decisiones, porque el modelo del sistema político mexicano fue impulsar un control centralista sobre la figura presidencial. Aunque se rompió este esquema centralista, poco se ha avanzado en el desarrollo de una cultura política más abierta, participativa y voluntaria, porque desde la construcción de las instituciones políticas en nuestro país, se formaron mecanismos clientelares y direccionados de incidencia social.

Derivado de lo anterior, es muy difícil promover la participación activa, que supone también costos para los ciudadanos, desde informarse hasta poder ir a manifestar su opinión en los cabildos, en el congreso local o en cualquier tipo de convocatoria. En términos de tiempo e información, la mayoría de la población está limitada, por lo que las herramientas digitales son indispensables para avanzar en este objetivo, no obstante, no son las únicas estrategias a emprender, pues el reto más importante está en incluir a los más vulnerables que son los primeros que deben aparecer en los planes de desarrollo.

En cuanto al funcionamiento de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI), mejor conocidos como los Consejos Estatales de la Agenda 2030, se plantean los retos de garantizar su adecuada operación y fortalecer su marco de actuación, lo cual es consecuencia de la subjetividad en los medios que se despliegan en cada caso, así como el número de actores clave que se toman en cuenta con miras a cumplir las metas de la Agenda 2030.

Al respecto, el PNUD declara que “existe una importante carencia de conocimiento sobre la Agenda 2030, los ODS, sus principios rectores y cómo se relacionan con el quehacer de las autoridades subnacionales”, (PNUD, 2019a, p.26). Aunado a lo anterior, esta tesis plantea que el desconocimiento es recíproco, ya que los organismos internacionales y gobiernos que trabajan en torno a esto, no identifican plenamente los contextos locales y no se ha logrado congregar la retroalimentación que permita consolidar este cambio sistémico.

La planeación es un proceso integral que abarca un amplio espectro en la toma de decisiones públicas, por lo cual el PDEM debería de medir el avance de acciones, pero también haber mayor énfasis en reconocer las diferencias existentes entre las 20 regiones de la entidad y los 125 municipios de la entidad mexiquense.

En ese sentido, se plantean diversos cuestionamientos al modelo de planeación nacional, para los casos en los cuales no existe un ejercicio de medición o de metas establecidas. Para el caso del Estado de México, los procesos de alineación de metas con los ODS y los sistemas digitales de monitoreo y evaluación, poseen una gran riqueza técnica, que podría situar a la entidad como caso de éxito en la incorporación de las metodologías que promueven la Gestión Basada en Resultados para el Desarrollo, este potencial ya alcanzado, ampliaría sus alcances si se aprovecha en el fortalecimiento de una ciudadanía abierta.

En torno al alcance de los ODS, existen elementos normativos que impulsan su aplicación, como el Estado de Derecho, el combate a la corrupción, la transparencia y otras capacidades institucionales que deben promoverse, pero también se requiere incidir en la modificación de otros como la confianza en el servicio público, capacidades institucionales, la credibilidad del gobierno y la búsqueda de equidad en los ámbitos de la administración pública a nivel subnacional.

Lo anterior es consecuencia del pasado de la administración pública mexicana, que presentó una fuerte crisis en el modelo de gobierno, el aumento en la inconformidad ciudadana dio pie a la búsqueda de gobernabilidad y gobernanza, es decir, el acompañamiento de otros actores en los asuntos públicos más allá de los funcionarios públicos. Con la adopción de estos nuevos instrumentos de política y gestión, se determinó que un gobierno es democrático si es capaz de gobernar a los ciudadanos con su aceptación, inclusión y participación. Para lo cual es necesario atender la sobrecarga de demandas, producto de la incapacidad financiera que también presentan la mayoría de los gobiernos y que lleva a la búsqueda de soluciones consensuadas, negociadas y acordadas entre los distintos actores.

En ese punto, se corrobora la hipótesis inicial de esta la investigación, puesto que existen pocos incentivos para que los ciudadanos participen en los procesos de diagnóstico, evaluación y seguimiento de las metas y programas del Plan de Desarrollo del Estado de México y de los instrumentos formales de planeación en general a nivel local y nacional también, ya que la sociedad carece de cultura política y además los gobiernos mantienen ese statu quo lo que representa una serie de limitaciones para integrarse a los comités existentes y otras alternativas que permitan actuar dentro de la gestión pública.

Pero también existen limitaciones en torno al diseño institucional, se requiere una mayor integración entre las figuras institucionales existentes, tal como señala el PNUD (2019a) que establece que “Es importante fortalecer la coordinación entre los diferentes consejos y comisiones temáticas que trabajan con temas relacionados con la Agenda 2030. Esto se aplica en particular a los estados donde los OSI no fueron instalados dentro de otra institución u órgano” (p.27).

El objetivo de incluir un modelo de administración pública avanzado, con una metodología de planeación elaborada por el CLAD para la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México, implicó una mejora a los procesos que seguían las dependencias y los municipios en

sus decisiones de política, consolidando la idea de que estas se den con base en el conocimiento, la calidad y la efectividad del proceso decisorio de la alta dirección de gobierno. Lo cual se promueve actualmente, pero se requiere continuar fortaleciendo para que las líneas de acción impacten de manera positiva y en mayor grado el desarrollo y no solo comprueben la capacidad operativa de los gobiernos.

Sin embargo, lo anterior representa, sin duda, un avance importante para la gobernabilidad, ya que la planeación democrática tomó en México un cauce burocrático a partir de la obligatoriedad de contar con programas sectoriales, especiales y transversales, los planes operativos constituyen un mecanismo de la administración pública con muchos requisitos. Entre ellos, el más importante; la gobernanza, que significa el cambio que ha ocurrido en las relaciones entre la sociedad y el gobierno.

Por ello, se puede inferir que es, a su vez, el efecto y resultado del cambio ocurrido al interior de la sociedad contemporánea en la que se ha extendido e intensificado el proceso de relación entre gobierno como tomadores de decisiones y los ciudadanos como copartícipes.

Derivado de lo anterior, se concluye que la gobernanza debe ser fortalecida, ya que la falta de estrategias aceleradoras y en muchos casos la ausencia de escenarios tendenciales debido a la falta de información estratégica y constante es un vacío que se puede superar de interactuar más con la sociedad.

Por ello, y con base en la información que se describe, no solo es necesario contar con buenas políticas públicas, herramientas tecnológicas y ejecución permanente de acciones de gobierno, sino también atender los aspectos macroeconómicos, ambientales y psicosociales que inciden en la reconducción de los planes y programas gubernamentales, lo que a su vez permitiría reducir la pobreza, desigualdad y desigualdad de género producto de todos estos elementos que describimos.

Bajo este contexto, se entiende que atender las metas que se plantearon en los 17 ODS, tienen implicaciones más amplias, compactar las ciudades, recuperar hábitats naturales, mejorar la estructura ocupacional para mejorar los empleos, disminuir la brecha entre pobres y ricos, así como garantizar el acceso a la salud y la educación, lo cual solo puede instrumentar los gobiernos y que el enfoque de desarrollo sostenible indica las metas y no como llegar a las soluciones, ya que esto no puede ser homogéneo, lo cual pone mayor presión al quedar 7 años para cumplir con estas metas, siendo predecible que el lema de “no dejar a nadie atrás” no se cumplirá dejando sin esta cobertura a las poblaciones más pobres y rezagadas.

Por lo anteriormente expuesto, el Plan de Desarrollo del Estado de México está vinculado de manera directa con los indicadores a nivel nacional que muestran una problemática económica en torno al crecimiento del PIB y otros mecanismos relacionados con la economía mexicana. Si bien los estudios existentes aluden al panorama nacional, al Estado de México todo este tipo de problemáticas le afectan de manera directa y en mayor medida. Además, los esfuerzos que se realicen desde la entidad mexiquense también se verán afectados por el crecimiento exponencial que vive debido a la cercanía que existe con otras entidades como la Ciudad de México en materia de salud, educación, empleo y otros.

Por ejemplo, el oriente de la entidad mexiquense cuenta con el mayor nivel de hacinamiento y marginación. La Zona Oriente aporta apenas el 6.2 por ciento del PIB estatal, un monto similar a la aportación del municipio de Cuautitlán Izcalli. Asimismo, Valle de Chalco y Chicoloapan contribuyen con el uno por ciento del PIB, lo que muestra la inequidad en términos de desarrollo económico que, por tanto, produce muchos problemas.

En este sentido, la planeación es justamente un ejercicio de adaptación a las condiciones que se tienen; pero también implican un proceso de evaluación, para la resolución de problemas y atender los conflictos distributivos de las obras públicas, los servicios públicos y los programas sociales.

El reto del PDEM, así como el que continúe, es precisamente identificar cuáles son los espacios y territorios donde debe concentrarse el apoyo para los grupos vulnerables. De tal forma que permita incidir en los procesos de equidad y mecanismos de compensación para disminuir la pobreza e inequidad. Tal como se plantea en los esquemas de planeación, las políticas deben ser integrales para garantizar un avance en las metas de los ODS.

Para el caso del Estado de México, las acciones que contempló el Plan de Desarrollo están fincadas en las metas y para ello se plantean programas y acciones, pero como señala Esquivel (2017), es necesario considerar un cambio en términos generales, cambiar la política fiscal (tributaria y de gasto) como su política social. De otra manera, será difícil cumplir con los ODS en 2030.

Es importante mencionar que muchos de los temas están vinculados también con variables cualitativas, es decir; que no pueden ser apreciados solamente en tasas, números o cantidades; sino también en acciones que se consideran intangibles o bienes no materiales; como la cultura de legalidad, la transparencia y otros.

Al respecto, el Informe sobre el Desarrollo Humano, publicado en 2019, se plantea como mecanismos de desarrollo, eliminar la desigualdad, promover la equidad y justicia, pero también construir mecanismos para promover una mayor gobernabilidad, confianza en las instituciones y legitimidad hacia los líderes políticos. Es decir, bienes intangibles que también pueden medirse a través de estudios cualitativos.

Las manifestaciones de descontento en muchas de las ciudades en todo el mundo, demuestran que es necesario promover una mayor gobernanza en la toma de decisiones, pero también garantizar mayor bienestar y salud mental de la sociedad. “La exploración de las desigualdades en el ámbito humano debe ir más allá del ingreso, más allá de los promedios y más allá del presente” (PNUD,2019a, p.3).

En este sentido, la acción del gobierno debe promover certidumbre y confianza en las autoridades. Esto solo se puede producir en la medida que los ciudadanos tengan oportunidad de enviar sus propuestas, ideas y comentarios. Por eso, el modelo de planeación participativa debe ser interactiva y permanente en las plataformas digitales.

La construcción de un Plan de Desarrollo, exige la experiencia técnica en la identificación de variables, construcción de indicadores y promover también mecanismos para disminuir la problemática social, política, económica y del medio ambiente, pero implica también adoptar una visión sistémica, para que se logre solucionar los problemas con una visión integradora. Las acciones de gobierno no pueden ser para combatir un problema, o atender a un sector social, deben verse a partir de un esquema integral, considerando que no existe una solución única para todos los problemas.

Por ello, el PDEM y los instrumentos que de él se derivan, así como las herramientas desarrolladas en el periodo 2017-2023, son un parteaguas importante para que la planeación democrática agregue valor público con estos documentos y no sirvan únicamente para legitimar el poder. Sin embargo, este cambio de paradigma es reciente y debe ser fortalecido para que las propuestas incluidas sean cada vez más competitivas y oportunas.

De igual manera, es necesario que los gobernantes y servidores públicos consideren con mayor precisión las prioridades para el ejercicio de los recursos, porque dado que son limitados, se debe identificar cuáles son las acciones prioritarias y urgentes. Lo anterior, acompañado de un proceso correcto en la asignación del presupuesto, para lo cual siempre debe designarse a los responsables y las funciones específicas de cada una de las dependencias, en aras de garantizar el uso eficiente, efectivo y transparente de los recursos.

Aunado a lo anterior, es ineludible que se promueva una relación muy estrecha entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo para que el presupuesto esté sustentado precisamente en el ejercicio óptimo de las necesidades, para que el Plan de Desarrollo cumpla con ser el eje rector del presupuesto. En este sentido, para cumplir con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, también se debe abrir la discusión en articular el diálogo y la cooperación entre los actores del desarrollo, tomadores de decisiones, investigadores y quienes tienen el conocimiento de los problemas. Este ha sido un tema ampliamente discutido, pero poco aceptado.

Existe un fuerte reto de incorporar las investigaciones sociales en la identificación y atención de necesidades. Si bien se ha visto que hay caminos paralelos entre la ciencia y el gobierno, podrían ir juntos en la búsqueda de soluciones. Esto es un dilema que todavía no queda resuelto y que forma parte de las alternativas de solución que debemos buscar.

En el caso del Estado de México, existen 125 municipios con problemáticas distintas, la redistribución de competencias y posibilidad de incidir en las soluciones a través de la cooperación y el diálogo es una condición indispensable para el desarrollo.

Como ejemplo, se puede citar el promedio de ingresos del municipio mejor posicionado es 270 veces superior al ingreso promedio del municipio más pobre, así como los ingresos de los cuatro municipios con mayores ingresos son 104 veces mayores a los 242 menos favorecidos. Esto ilustra la disparidad en términos de territorio. Es decir, existe una gran polarización en la entidad mexiquense y un número amplio de municipios con ingresos relativamente bajos (Alarcón et al., 2006, p.114).

Por tanto, los ODS tienen una implicación muy amplia en torno a las posibilidades de cumplirse; porque existen disparidades regionales que impiden considerar las metas en el nivel general o macro. Las metas que se han planteado a nivel estatal para el Estado de México, hoy cuentan con un seguimiento puntual a nivel, municipal, por lo que con esos insumos se debe intervenir para revertir la disparidad en términos de territorio y capacidades institucionales.

Resulta importante que los tomadores de decisiones reconozcan que el desarrollo únicamente se podrá lograr a partir de construir una sinergia donde todos los gobiernos locales también participen y donde el estado y la federación impulsen un proceso en el cual la planeación sea itinerante, es decir, constantemente se retroalimente del contexto local y los municipios reciban retroalimentación y orientación por parte del estado y la federación.

Para dar seguimiento a los compromisos adquiridos en el Plan de Desarrollo del Estado de México, el control de la gestión es un tema importante; por lo cual debe darse un seguimiento anual y bianual; con el objetivo de contar con parámetros de cumplimiento que puedan ser evaluados. El papel de la administración pública como disciplina científica está precisamente en la posibilidad de controlar los efectos y las causas de los fenómenos sociales.

Con la metodología del CLAD, representó una iniciativa muy importante para garantizar el cumplimiento de los objetivos tanto estatales como los de la Agenda 2030, sin embargo, es preciso considerar algunas otras variables, para fortalecer el Sistema de Planeación Democrática; como puede ser la armonización de las leyes, la difusión de información e incentivos para un seguimiento constante. Los procesos deben ser claros, organizados, precisos y documentados. Únicamente así podremos hablar de una planeación ejecutiva y eficiente, que opere a nivel horizontal y vertical.

Por lo tanto, un gobierno competente, que permita el desarrollo de las habilidades y capacidades, es lo que se requiere para garantizar el papel del Estado como garante del bienestar, en todos los ciudadanos.

Dentro del ámbito de la administración pública existen esquemas de organización, capacidades institucionales que permiten que los procesos se desarrollen de manera cabal. Es por ello que no solo se trata de realizar mediciones y seguimiento a las metas, exige que se promuevan las capacidades institucionales para poder cumplir con la rendición de cuentas, la

transparencia, el gobierno abierto y otros elementos que hoy están pendientes y que son necesarios para acabar con la corrupción e incapacidad para presentar soluciones.

Asimismo, es preciso armonizar las leyes para garantizar la inclusión de los ciudadanos en materia de planeación para el desarrollo; en el ámbito federal, estatal y municipal. En este último ámbito, es preciso trabajar en la construcción de mejores indicadores que permitan contar con elementos mínimos y promover una participación activa en las tareas de seguimiento y evaluación de resultados. Ahí, se sugiere como una aportación de este documento, elaborar leyes orgánicas que coadyuven a la generación de instrumentos de seguimiento con la aportación ciudadana y no solo en las tareas de formulación.

No obstante, se cuentan con avances significativos en la materia, pues actualmente se tienen leyes como; la Ley General de Contabilidad Gubernamental,<sup>8</sup> que plantea la obtención de información programática como: a) Programas y proyectos de inversión, b) Gasto por categoría programática y c) Indicadores de resultados. Se busca, medir los resultados y sobre todo, la eficiencia de las actividades desempeñadas por las dependencias y entidades de la administración pública, la consistencia de los procesos, el impacto social y económico de la acción gubernamental, y los efectos de las mejores prácticas en la acción del gobierno.

Dentro de los ODS, se encuentran muchas metas que deberán centrarse en solucionar problemas, pero antes de ello es necesario que se construya también un gobierno eficiente, con capacidad institucional para promover transformaciones profundas en la forma de concebir la acción de gobierno por parte de los actores o funcionarios responsables. Esto significa que la capacidad administrativa también es importante y no solo se trata de un proceso apropiado de planeación, sino de fortalecer valores como la innovación, el conocimiento, la honestidad, ética

---

<sup>8</sup> Véase: Diario Oficial de la Federación (DOF), (2008), *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, 31 de diciembre de 2008,

y vocación de servicio dentro de la administración pública, puesto que también inciden en los resultados.

En ese sentido, la incidencia de otros factores exógenos y endógenos para cumplir con las metas requiere integrar a todos los actores en el proceso, por lo cual los esfuerzos pueden ir encaminados a promover una integración económica, social, cultural y política en todo el Estado de México, ello permitirá no solo establecer los pilares de desarrollo, sino concebir una verdadera transversalidad, tal como está planteado en el PDEM, pero considerando los alcances y las limitaciones que existen.

Durante el ejercicio de la planeación, no solo se trabaja en términos de metas y resultados; sino también a partir de comprender el ámbito político como se describió anteriormente; porque el plan de acción, las metas y objetivos parten de un diagnóstico que tiene sus limitaciones. La formulación de los programas a desarrollar por cada una de las dependencias está anclado a los compromisos de campaña, pero también a la información que proporcionan las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPES), que tiene sus limitaciones por el devenir de la información y los datos.

Por ello, mientras no aumente la exigencia respecto a la tecnificación y profesionalización de todos los funcionarios y servidores públicos y no únicamente de los planificadores, no se mida en mayor medida el cumplimiento de sus responsabilidades contra el impacto social, será difícil fortalecer de manera suficiente el Sistema de Planeación Democrática.

La problemática anterior surge en algunos casos porque estos actores obedecen a características políticas que a menudo son designados por la confianza de las estructuras del poder, es decir, los partidos políticos que son comúnmente los que se conforman la estructura organizacional de la administración pública.

Por ello, es necesario evaluar a los servidores públicos bajo un enfoque de resultados y no de percepción, ya que el primer aspecto es comúnmente observado únicamente para los mandos medios y operativos, siendo estos quienes no tienen recursos ni autoridad suficiente para la toma de decisiones, además no se le exige tampoco aumentar capacidades técnicas solo cumplir con lo que señala la normatividad vigente y no midiendo el vínculo que desarrollan con la ciudadanía y las aportaciones que hacen a la planeación.

Los funcionarios toman decisiones en un contexto que conocen de manera muy general, pero con un enfoque estratégico y especializado, los técnicos manejan solo información en la mayoría de los casos estadística y cualitativa que permite hacer diagnósticos, pero que ignoran las complejidades del territorio y los operativos que son quienes conocen la realidad, no tienen la perspectiva de la planeación, ni pueden disponer más allá de los recursos y acciones programadas. Por ello, los planes se deben formular, operar y evaluar con un intercambio de información inter y multidisciplinaria.

Informar sobre los resultados y avances en materia de planeación es otra tarea que debe cumplirse cabalmente. Las actividades gubernamentales deben contar con su publicación; porque el terreno de la opinión pública se construye a partir de los datos que se muestran a los gobernados. La transparencia es otro de los valores agregados que tiene sentido promover y alentar desde el gobierno para que las propias OSC puedan participar en la búsqueda de resultados.

De acuerdo con Chelimsky (2015), el proceso de planeación y posteriormente evaluación servirá para mejorar los resultados, evaluar el procedimiento y construir un ejercicio libre de información pública para los gobernados y electores. En el caso del PDEM, la apertura informativa y el acceso a la información pública sobre los indicadores y metas alcanzadas, contribuye a formar un esquema de interés público y responsabilidad compartida.

De lo contrario, una competencia de resultados que no se mide idóneamente, provoca que la sociedad no tenga como referencia al momento de votar, un proyecto de nación o de comunidad con base a las aportaciones de la planeación, ya que esta queda al margen de la oferta política, puesto que no es un referente suficientemente sólido para los ciudadanos al momento de ejercer su voto y tampoco para los candidatos al momento de generar su oferta política.

Se puede constatar que la realización de foros es insuficiente, se requiere una interacción permanente entre ciudadanos y servidores públicos que vaya más allá de la dialéctica, y que permita encontrar soluciones, intervenciones y proyectos más oportunos, se debe promover la innovación, por ejemplo, los laboratorios y observatorios ciudadanos y presupuestos participativos, son un ejemplo internacional de cómo los planes y programas deben adaptarse a la gobernanza.

Asimismo, la Ley de Planeación del Estado de México se sustenta en los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México, así como de previsión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia para el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación, uso, destino de los recursos y el cuidado del medio ambiente, tomando en cuenta la perspectiva de género. Por lo cual se asegura su efectividad siempre y cuando todos los actores participen en el desarrollo de las acciones y los planes estipulados.

Ahora bien, regresando al estudio de caso que se analiza en este trabajo, se construye, por tanto, una planeación lo más acorde a las necesidades, se muestra la ruta crítica que debe seguir la planeación por resultados, pero también considera las limitaciones y alcances que tiene dentro de sus evaluaciones. Por ejemplo, existen ámbitos que pueden ser inciertos y que plantean un reajuste en las metas y planes de acción del gobierno estatal, tal como lo fue el COVID-19.

Este aspecto resulta ser muy aleccionador, porque permite comprender que dentro de la administración pública es posible operar a través de la productividad e innovación; estrategias que se construyen por medio de un gobierno que cuenta con normas y reglas claras para cumplir con los objetivos y también que tiene capacidad de respuesta ante las crisis debido a que incorpora la gestión de riesgos.

Finalmente, es preciso señalar que el aparato técnico de la planeación cumple con un objetivo fundamental para la obtención de resultados de los planes, siendo importante considerar al contexto cambiante y promover ajustes, innovar y lograr la obtención de recursos, ajustar las metas al presupuesto y, por tanto, ejercer la racionalidad dentro de la administración pública como un recurso político y técnico que solventará muchos problemas en la instrumentación de planes y programas. Sea esta reflexión y análisis una motivación para otros estudios, esperando cumpla con las expectativas de los lectores.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2011). *Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional*. Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.
- Alarcón, D.; Zepeda, E y Ramírez, B. (2006). "México ante los objetivos de desarrollo del milenio", *Investigación Económica*, vol. LXV, número 257, julio-septiembre 2006, pp. 91-148.
- Alvarado A. R. (2023). "El Estado de México en 2023: los retos económicos". <https://mexicocomovamos.mx/nexos/2023/05/el-estado-de-mexico-en-2023-los-retos-economicos/#:~:text=Además%2C%20de%20cada%20100,Coneval%20para%20abril%20de%202023>).
- Arellano, D. (2011). Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina, Miguel Ángel Porrúa.
- Barcelay M. (2003). *La nueva gestión pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, traducción de Ariel Dilón, Fondo de Cultura Económica.
- Benhabid, S; Shapiro, I. y Petranovich, D. (2007). *Identities, affiliations and allegiances*. Cambridge University Press.
- Cabrero, E. (2008). *Innovación local en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, 332 pp.
- Cardozo, M. I. (2006)- *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa.
- Castellanos, R. (2017). *Los objetivos para el desarrollo sostenible en México y América Latina: retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Cejudo, G. (2013). *La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica*. Siglo XXI editores.

Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (2018). Evolución y perspectiva del Producto Interno Bruto (PIB), 2018 y 2019; Cámara de Diputados, 2018.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Chelimsky, Eleanor (2015), Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática, en Maldonado Trujillo Claudia y Gabriela Pérez Yarahuan (comps.) *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Click, B. (2018). *En defensa de la política*, Kriterion Tus Quets, editores, Instituto Nacional Electoral.

Comisión Económica para América Latina (2018). *Guía metodológica. Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*, [Archivo PDF]. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43963-guia-metodologica-planificacion-la-implementacion-la-agenda-2030-america-latina>

Comisión Económica para América Latina (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, [Archivo PDF]. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content>

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (2018). *Plan de Desarrollo de Estado de México. Estado de México*. Gobierno del Estado de México.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (2020). *Evaluación Mitad de Sexenio. Estado de México*. Gobierno del Estado de México.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (2023). *Informe Final de Ejecución del Plan de Desarrollo de Estado de México. Estado de México*. Gobierno del Estado de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Balance del Sexenio. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PND\\_2013\\_2018\\_Balance\\_del\\_Sexenio.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/PND_2013_2018_Balance_del_Sexenio.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2022). Pobreza en México: Resultados de pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

Coquis, F. J. (2015). “Sistema nacional de planeación”, en Jorge Fernández Ruiz (2015), *La constitución y el derecho administrativo*, UNAM, 187-206.

Diario Oficial de la Federación (2012). *Plan de Desarrollo Nacional 2013-2018*. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

Esquivel, G. (2017). “La desigualdad y los objetivos de desarrollo sostenible”, en PNUD (2017), *Los objetivos de desarrollo sostenible en México y América Latina: retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, pp. 61-69.

Feinstein, O. (coord.) (2016), *La evaluación de las políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*, Corporación Andina de Fomento.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (2017). Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo en el Estado de México, Gobierno del Estado de México.

Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*, Editorial Porrúa, primera edición.

- García, J. (2012), Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo, *Estudios Políticos*, número 41, julio-diciembre 2012, 15-35.
- García, F. (2010), La planeación del desarrollo regional en México, *Investigaciones Geográficas*, número 71, pp. 102-121.
- Gjelstrup, G. y Sonorensen. E. (2007). *Public administration in transition*. Theory, practice, methodology, Dinamarca, DJOF, Publishing Conpenhagen.
- Gobierno del Estado de México (2023). *Sexto Informe de Resultados*. Estado de México, México.
- Gómez, C. (1998). *Administración Pública Contemporánea*. México, McGraw-Hill.
- Gómez, C. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico, *Boletín, Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 50, número 150.
- González, J. (2010). La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana. En Méndez, José Luis (2010), *Los grandes problemas de México*, tomo XIII, políticas públicas, El Colegio de México.
- González, C. H. y Gómez, C. W. (2007). El proceso de toma de decisiones en políticas públicas prospectiva. *Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, núm. 12, pp. 75- 104 Universidad del Valle Bogotá. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=574261798004>
- Hernández, G. (2017). ¿Ha servido planear el desarrollo desde la CPUEM?, *Animal Político*, <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/ha-servido-la-planeacion-desarrollo-la-cpeum/>
- Hernández, M. A. (2008). La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, número 2, abril-junio de 2008, pp. 261-303.

- Herrera, J. M. (2014). Las instituciones, su diseño y cambio en las organizaciones, *Polis*, vol. 10, número 2, pp. 13-38.
- Hood, C. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Electoral del Estado de México (2019). *Estudio sobre la calidad de la ciudadanía en el Estado de México*, serie: Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2010). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2010)*. INEGI
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2020). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019 (ENAID)*, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid\\_2019\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf)
- Instituto Nacional Electoral (2015). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. INE.
- Limón, D.; Torres, C.; Domínguez, R.; y Márquez, J.R. (2022). *Experiencias innovadoras en el marco de las políticas públicas y los objetivo para el desarrollo sostenible*, México, Editorial Octaedro.
- Loeza, S. (2019). Sidney Verba y la cultura política, *Nexos*, mayo de 2019.
- López Santiago Marco Andrés; Martín Hernández Juárez y Aurelio León Merino (2017). “La marginación y exclusión como posible factores socioeconómicos de la violencia urbana: el caso de Chalco Solidaridad, Estado de México”, *Papeles de Población*, volumen 23, número 91, Toluca, pp. 171-198.
- Maldonado, C. y Pérez, G, (compiladoras), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Martínez, J. (2007a). *Una mirada a la nueva gerencia pública en su dimensión regional en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez, J. (2007b). "La nueva gerencia pública en la entidades federativas de México", *Buen gobierno*, revista número2, semestral, 2007, pp.62-93.
- Martner, G. (2004). *Planificación y presupuesto por programas*, editorial Siglo XXI, México.
- Miklos, T. y Tello M. (2007). *Planeación: una estrategia para el diseño del futuro*, Limusa.
- Mokate, K. y Saavedra, J. J. (2006). *Gerencia Social: Un enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas*, Serie Documentos de Trabajo I56 INDES BID, pág. 19 a 25
- Morones, H. y Santana, S. (1991). *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Indetec.
- Noval Patallo, Noelia, & Moral Jiménez, María de la Villa. (2019). Participación política y autoritarismo: interrelación y diferencias en función de variables sociodemográficas. *Revista de psicología (Santiago)*, 28(1), 14-27. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-0581.2019.53945>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2001). *Citizens as partners: information, consultation and public participation* Org. for Economic Cooperation & Development. OCDE
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010). *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy-Making*. OCDE.
- Olmond D. y Elke, L. (1999). Nueva gerencia pública, qué tomar y qué dejar, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, número 14, febrero de 1999, Caracas, Venezuela.
- Olvera, A. (2007). *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC*, México, INCIDE Social.

- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023). Noticias ONU, *El mes de julio más caluroso de la historia indica que ya estamos en la era del global*.  
<https://news.un.org/es/story/2023/07/1523012>
- Osborne, D. y Ted, G. (2014). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Colección Estado y Sociedad, Paidós.
- Oszlak, O. (2013). "Diálogos: Las nuevas tecnologías y los gobiernos".  
<http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-224993-2013-07-22.html>.
- Pettit, P. (2003). "El diseño institucional y la elección racional". En *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019a). Informe sobre Desarrollo Humano, 2019. *Más allá del ingreso, más allá de promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el Siglo XXI*, Nueva York.  
[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019b). Localización de la agenda 2030 en México, *Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030*.  
<https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/PublicacionesPNUD%20final.pdf>
- Przeworski, A. (2015). Economic inequality, political inequality, and redistribution, Consultado el 20 de noviembre de 2019. [http://www.barcelona-ipeg.eu/wp-content/uploads/2015/09/inequality\\_final.pdf](http://www.barcelona-ipeg.eu/wp-content/uploads/2015/09/inequality_final.pdf)

- Puig, S.M. I. (2012). "Ciudadanía y cultura política, en México a dos sexenios de la alternancia", *Foro Internacional*, LII, número 4, pp. 864-884.
- Ramírez, Á. (2011). "Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital..," GIGAPP Estudios, España, WP-2011-09 <http://www.gigapp.org/es/working-papers-gigapp>.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Cuarta reimpression, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ríos, A. (2019). Consideraciones en torno al Plan de Desarrollo 2019-2024 y políticas públicas, *IUS Comitalis*, volumen 2, número 4, pp. 29-46.
- Rodríguez, D. A., y Bass S. (2022). Planeación democrática territorial y urbana en México. Un análisis a los planes nacionales de desarrollo, 1983-2019. *Región y Sociedad*, 34,
- Rodríguez, L. (2017). El desarrollo de las ONG de México y su coincidencia con los objetivos para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, número 91, pp. 59-84.
- Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), serie Desarrollo Territorial, p. 18. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53681/MetodosyaplicacionesAL.pdf>
- Savas, E. S. (2006). "La nueva gerencia pública", ponencia presentada en el *Seminario Avances en la Administración del Sector Público, pasos para mejorar su eficiencia y responsabilidad*, celebrado en Madrid, España, 16 y 17 de enero de 2006, Instituto Madrileño de Administración Pública, Consejo Económico y Social, Comunidad de Madrid. Siedenberg D (2010), Fundamentos e técnicas de planeamento estratégico, Santa Cruz do Sul, Edunisc.

- Serrano, A. (2015). "La participación ciudadana en México". *Estudios políticos*, México, (34), 93-116.
- Stein E. y Mariano T. (2006). "La política de las políticas", *Política y Gobierno*, Vol. XII, número 2, II Semestre de 2006, pp. 393-416.
- Taipe, J. F. (2015). Propuesta de fases para la planeación estratégica en las cooperativas de ahorro y crédito, *Revista Publicando*, 2 (2), pp. 125-148.
- Tena, J. (2009). Estrategias de diseño institucional, cumplimiento y virtud cívica, *Revista de Ciencia Política*, volumen 29, número 1, pp. 85-110.
- Tezanos, S. (2019). América Latina y el caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el desarrollo en transición, *Documentos de Trabajo*, Número 5, Fundación Carolina.
- Uvalle, R. (coord.) (2005). Perfil contemporáneo de la administración pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Uvalle. R. (2009). Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16(49), 73–102.
- Valdés, C. (2017). "Los objetivos de Desarrollo Sostenible: los antecedentes, el enfoque y el reto de las disparidades regionales", en Castellanos, Roberto (coord.) *Los objetivos de desarrollo sostenible en México y América Latina: retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado, preparándonos para el futuro*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Valencia, L. (2008). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México. *Política y Cultura*, 29(1), pp. 11–39.

Vargas, R. (2008). Herramientas para la planeación estratégica en microempresas, *Panorama*, vol. 2, número 4, pp. 13-17.

Vásquez, P. (2010). La planeación, el presupuesto y las políticas públicas, En Méndez, José Luis (2010), *Los grandes problemas de México*, tomo XIII, Políticas públicas, El Colegio de México.

Weiss, C. H. (1998). *Evaluation*. New Jersey, Prentice Hall.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza, una mirada desde América Latina, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, número 38, julio-diciembre 2011, pp. 39-64.