



**Universidad Autónoma
del Estado de México**



DOCTORADO EN SUSTENTABILIDAD PARA EL DESARROLLO

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN EL ESTADO DE MÉXICO:
UNA PROPUESTA PARA LA SUSTENTABILIDAD A PARTIR DE LA
PARTICIPACIÓN SOCIAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN SUSTENTABILIDAD PARA EL DESARROLLO

PRESENTA

MTRA. EN A. P. Y GOB. YESIKA GUADALUPE GÓMEZ CARMONA

COMITÉ DE TUTORES

Director: Dr. Eduardo Andrés Sandoval Forero

Codirector: Dr. Fermín Carreño Meléndez

Tutor: Dr. Alan Noe Jim Carillo Arteaga

Toluca, México, junio de 2021.



Índice

INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	15
LA INVISIBILIZACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO	15
1.1 Diferenciación conceptual de los desarrollos	16
1.2 Fundamentos teóricos de los desarrollos	24
1.3. El desarrollo en México	39
1.4 El desarrollo sostenible y la sustentabilidad en México	48
1.4.1. La perspectiva institucional: el desarrollo sostenible	49
1.4.2. La perspectiva de la sustentabilidad	53
1.4.3 La gestión del desarrollo en México.....	58
1.5 El desarrollo sostenible en el Estado de México	64
1.6 La participación social en la planeación mexiquense	69
1.6.1 La participación social y la participación ciudadana	69
1.6.2 La participación institucionalizada para la planeación desarrollista	73
1.7 La perspectiva teórica para la construcción investigativa	77
CAPÍTULO II.....	80
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LA SUSTENTABILIDAD EN EL PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	80
2.1 Planteamiento del problema de investigación	82
2.2 Construcción del objeto de estudio	85
2.3 Justificación	87
2.4 Objetivos específicos y preguntas de investigación	89
2.5 La dialéctica como base en la episteme crítica.....	91
2.6 Metodología de la investigación.....	93
2.6.1 El diseño metodológico.....	94
CAPÍTULO III.....	100



EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN EL ESTADO DE MÉXICO, LA INACCIÓN GUBERNAMENTAL EN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA LA SUSTENTABILIDAD.....	100
3.1 Contexto en el Estado de México	103
3.1.1 Contexto político y electoral	103
3.1.2 Contexto económico.....	105
3.1.3 Contexto social	107
3.1.4 Contexto ambiental y cultural	112
3.2 Análisis sobre la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de México	114
3.2.1 La metodología para la elaboración del documento eje del desarrollo en el Estado de México y sus contradicciones.	114
3.3 La aplicación del modelo de la triple interfaz para el Análisis Crítico del Discurso	119
3.3.1 El discurso del desarrollo sostenible y el contra discurso de la sustentabilidad	121
3.3.2 El proceso de cognición.....	123
3.3.3 Sociedad: discurso y participación.....	127
3.4 Categorías del discurso para el análisis	135
3.4.1 Desarrollo	135
3.4.2 Sustentabilidad	136
3.4.3 Participación	137
CAPÍTULO IV.	139
CONCEPTOS Y ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA CON BASE EN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	139
4.1 El Método de la Teoría Fundamentada (MTF)	140
4.1.1 Objetivos y estructura de las entrevistas.....	141
4.1.2 Los entrevistados	142
4.2 Análisis de las entrevistas	144
4.2.1 La clasificación	145
4.2.1 La codificación.....	146
4.2.2 La categorización.....	156
4.2.3 Nuevos conceptos	182
4.3 Matrices de relación de las entrevistas	188
4.3.1 Elaboración de matrices.....	189



4.3.2 Conclusiones de las matrices de relación	194
4.4 Elementos de gestión para una propuesta de sustentabilidad desde la participación social.....	198
CONCLUSIONES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	203
BIBLIOGRAFÍA, REFERENCIAS Y TRABAJOS CITADOS	208
ANEXOS.....	216
Anexo 1	216
Anexo 2	217
Anexo 3	218
Anexo 4	219



ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN EL ESTADO DE MÉXICO. UNA PROPUESTA PARA LA SUSTENTABILIDAD DESDE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

RESUMEN

El presente trabajo de tesis está centrado en el análisis de la política de desarrollo que se ha impulsado a nivel subnacional por el Gobierno del Estado de México, con base en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, sin considerar a la participación social como un elemento indispensable de la sustentabilidad. Esta política de desarrollo ha alineado el quehacer administrativo y gubernamental a la consecución de la macro política de desarrollo impulsada por la Organización de las Naciones Unidas, invisibilizando la participación social en su proceso de adopción, lo cual se trata de legitimar a través de la simulación.

Para entrar en detalle con relación a esta temática de análisis, se planteó que el problema de la investigación consistía en que la política de desarrollo planteada y aprobada por el gobierno del Estado de México para el sexenio 2017-2023, encabezado por el actual gobernador Alfredo del Mazo Maza, afecta a la población en general y fue sido realizada con una nula participación ciudadana, aparentando la adopción de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) sin que se generara desarrollo sostenible ni sustentabilidad en la entidad.

Como objetivo general se buscó analizar la política de desarrollo adoptada por parte del gobierno del Estado de México establecida en el plan estatal de desarrollo 2017-2023, a fin de realizar una propuesta de política de desarrollo que sea compatible tanto con la sostenibilidad como con la sustentabilidad, que se construya con la participación de todos los sectores sociales y regionales de la entidad. A su vez se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los elementos que integran y guían la política de desarrollo del Estado de México estableciendo la relación entre la planeación y la participación con el



resto de los elementos, a fin de determinar desde la sustentabilidad el valor que el gobierno estatal le da al contexto local en lo económico, social y ambiental, en beneficio de la población mexiquense.

- Examinar la importancia de la participación ciudadana en el proceso de planeación del desarrollo para el Gobierno del Estado de México, con miras a mejorar el proceso de planeación mediante la apertura social, identificando posibles esquemas para establecer un compromiso ético y práctico de los principios de la sustentabilidad.
- Proponer alternativas teóricas de desarrollo que generen sustentabilidad para el Estado de México a través de la gestión pública, teniendo como base la participación de todos los sectores sociales de la población mexiquense.

Realizada la investigación, se estructuró la presente tesis en cuatro capítulos. El primer capítulo aborda la invisibilización de la sustentabilidad y la participación social en la política de desarrollo. En este capítulo se establece la diferenciación conceptual de los desarrollos y sus fundamentos teóricos, se habla de la adopción del desarrollo en México y el Estado de México, haciendo la diferenciación entre la perspectiva de la sustentabilidad y la del desarrollo sostenible. Adicionalmente, se ofrecen algunos conceptos de participación y se puntualiza sobre la perspectiva teórica para la construcción investigativa.

En el segundo capítulo, se delimitó la metodología de la investigación para el análisis de la política de desarrollo en el Estado de México, retomando el planteamiento del problema de investigación y la construcción del objeto de estudio, así como la justificación protocolaria y las preguntas de investigación, con base en la dialéctica, para ofrecer una metodología que cumpliera con los objetivos y respondiera las preguntas establecidas. Se realizó un diseño metodológico a partir del análisis dialéctico, con base en la aplicación de entrevistas que fueron analizadas a través del



Método de la Teoría Fundamentada (MTF), y del Análisis Crítico del Discurso (ACD), complementando éste, con el análisis al documento rector de la política del desarrollo en el Estado de México. En este sentido, a través de la aplicación de entrevistas pudimos conocer las experiencias y percepciones sobre la instrumentación de los procesos de participación social y la incidencia que tiene ésta en la conformación del Plan de Desarrollo estatal. El Análisis Crítico del Discurso nos permitió analizar la política de desarrollo para identificar categorías de los planteamientos discursivos retomados en los documentos que guían la política del desarrollo en el Estado de México. Asimismo, el Método de la Teoría Fundamentada, permitió identificar códigos y categorías de análisis no existentes, con relación a la participación social en el proceso de planeación del desarrollo para una interrelación entre la lógica de los ODS de la Agenda 2030 y su implementación en la política del desarrollo mexiquense.

El tercer capítulo, enfatiza el Análisis Crítico del Discurso, iniciamos ofreciendo un breve contexto de la Entidad mexiquense en lo político, económico, social, ambiental y cultural, para entender la realidad del entorno. Posteriormente, se analizó el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo como el documento eje de la política para identificar el papel de los involucrados y, con apoyo en el modelo de *la triple interfaz*, se identificaron los discursos, su proceso de cognición e internalización, así como el significado que la sociedad percibe del desarrollo, identificando finalmente, las categorías medulares del análisis discursivo, mismas que guardan relación con las categorías que se integraron a partir del MTF.

En el cuarto capítulo, con base en la aplicación de entrevistas, se desarrolló la clasificación, codificación y categorización con apoyo del software cualitativo *Atlas. Ti*, de acuerdo con los principios del Método de la Teoría Fundamentada. A partir de esto, se integraron cuatro nuevos conceptos, que conforman la aportación teórica de esta investigación. Adicionalmente, se realizaron las matrices de relación de las entrevistas que dieron pie a conclusiones preliminares específicas del instrumento investigativo.



Finalmente, se establecieron algunos elementos de gestión que resultarían indispensables en una propuesta de sustentabilidad desde la participación social.

La última parte de la investigación, integra las conclusiones, mismas que fueron elaboradas a partir del análisis de la información teórica y científica, así como de los hallazgos y resultados obtenidos en el desarrollo del diseño metodológico. Dentro de las conclusiones, podemos decir que la sustentabilidad debe comprenderse como una corriente de pensamiento en construcción. La sustentabilidad no se contrapone a la idea del desarrollo; sin embargo, la sustentabilidad se encuentra en un plano idealizado, en el que la construcción teórica está buscando nuevas formas de aterrizar en políticas, acciones, instituciones, procesos y organizaciones que lleven las ideas, a la práctica.

La sustentabilidad, como perspectiva de pensamiento en construcción, logrará sinergia y armonía sólo a través del diálogo, el consenso y la participación social. Con la internalización y difusión de la sustentabilidad, instituciones y sociedad se ocuparían en conjunto por lograr que la complejidad de ideas, prácticas, cosmovisiones y teorías permitan hacer frente a la crisis ambiental y civilizatoria.

En una aproximación práctica a la sustentabilidad, debemos tener claro que ésta es la respuesta a la crisis civilizatoria y ambiental de nuestros días, y que tanto gobierno como sociedad son corresponsables de su gestión.

La participación social es un elemento *sine qua non* para la comprensión de la sustentabilidad, y la praxis de las ideas que ésta propone. Sin la participación social no es posible una disociación entre el desarrollo sostenible y la sustentabilidad, sin la participación social, la sustentabilidad seguirá siendo un sinónimo del desarrollo sostenible.



INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la influencia del pensamiento latinoamericano ha sido pujante, entre las principales posturas que han surgido de esta corriente de pensamiento, se encuentra la de la sustentabilidad. La sustentabilidad, desde una visión crítica y decolonial, comienza a ofrecer alternativas para la inclusión social, el desarrollo comunitario y el rescate de los saberes tradicionales y ancestrales, entre muchas otras, frente a la latente realidad latinoamericana.

Muchas son las caras que el desarrollo muestra, la teorización en torno a este concepto polisémico y transdisciplinario, evidencia la bonanzas y también los fracasos del sistema económico *adoptado* mayoritariamente por los países latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial.

Entre las principales críticas que el pensamiento latinoamericano ha hecho al sistema económico dominante y por ende, al desarrollo, está la del ahondamiento de pobreza, el despojo de la identidad cultural y del territorio, la marginación y la segregación social (Ornelas Delgado, 2010). En este sentido, el control ha sido una característica en la adopción y el alineamiento de las políticas supranacionales hegemónicas, incluida la política del desarrollo.

Ante este panorama, se ha propuesto la teoría de los tres poderes (Toledo y Ortiz, 2014) el político, económico y social, a través de éste último, se utiliza un concepto de sustentabilidad, que es definido desde una perspectiva eco política, el cual se aplica y se hace operativo como equivalente o sinónimo al concepto de poder social, ciudadano o civil.

Esta definición de poder social, según los autores, parte de la evidencia acumulada que muestra que ni los gobiernos, ni las empresas y corporaciones, ni las principales



organizaciones internacionales han sido capaces de tomar medidas y acciones en la dirección que marcan los principios más obvios de la sustentabilidad.

En este sentido, la participación de la sociedad fue identificada como elemento indispensable del poder social, y por tanto de la sustentabilidad, para explicar los mecanismos de dominación y control que se han ejercido en favor del desarrollo.

De esta manera, se advirtió que en la política pública de planeación del desarrollo, existe una devaluación del significado e importancia de la participación social como valor democrático y de cultura política.

En el caso específico del Estado de México, los procesos de participación, atienden el cumplimiento estético de ordenamientos legales y tratan de legitimar una política de desarrollo que ha sido definida antes de llevar a cabo algún mecanismo participativo, para con ello, dar una aparente atención a la tendencia global de gestión del desarrollo sostenible como perspectiva hegemónica. En este sentido, el problema de esta investigación consiste en que la política de desarrollo planteada y aprobada por el gobierno del Estado de México para el sexenio 2017-2023, encabezado por el actual gobernador Alfredo del Mazo Maza, que afecta a la población en general y que ha sido realizada con una nula participación ciudadana, aparentando la adopción de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) sin que se genere desarrollo sostenible ni sustentabilidad en la entidad.

El principal objetivo de la investigación es analizar la política de desarrollo adoptada por parte del gobierno del Estado de México establecida en el plan estatal de desarrollo 2017-2023, a fin de realizar una propuesta de política de desarrollo que sea compatible tanto con la sostenibilidad como con la sustentabilidad, que se construya con la participación de todos los sectores sociales y regionales de la entidad.

En torno a este problema y objetivo, se establecieron las siguientes interrogantes:



¿La política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México es de desarrollo sostenible y de participación social para generar propuestas de acción con la población mexiquense?

¿Cuáles aspectos de gestión pública integran La política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México?

En la política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México, ¿Cómo se define y se instrumenta la participación ciudadana?

¿Qué elementos de gestión pública integrarían una propuesta de política de desarrollo sostenible para el Estado de México en beneficio de la población?

Realizada la investigación, se estructuró la presente tesis en cuatro capítulos. El primer capítulo aborda la invisibilización de la sustentabilidad y la participación social en la política de desarrollo. En este capítulo se establece la diferenciación conceptual de los desarrollos y sus fundamentos teóricos, se habla de la adopción del desarrollo en México y el Estado de México, haciendo la diferenciación entre la perspectiva de la sustentabilidad y la del desarrollo sostenible. Adicionalmente, se ofrecen algunos conceptos de participación y se puntualiza sobre la perspectiva teórica para la construcción investigativa.

En el segundo capítulo, se delimitó la metodología de la investigación para el análisis de la política de desarrollo en el Estado de México, retomando el planteamiento del problema de investigación y la construcción del objeto de estudio, así como la justificación protocolaria y las preguntas de investigación, con base en la dialéctica, para ofrecer una metodología que cumpliera con los objetivos y respondiera las preguntas establecidas. Se realizó un diseño metodológico a partir del análisis dialéctico, con base en la aplicación de entrevistas que fueron analizadas a través del Método de la Teoría Fundamentada (MTF), y del Análisis Crítico del Discurso (ACD), complementando éste, con el análisis al documento rector de la política del desarrollo en el Estado de México.



En este sentido, a través de la aplicación de entrevistas pudimos conocer las experiencias y percepciones sobre la instrumentación de los procesos de participación social y la incidencia que tiene ésta en la conformación del Plan de Desarrollo estatal.

El Análisis Crítico del Discurso nos permitió analizar la política de desarrollo para identificar categorías de los planteamientos discursivos retomados en los documentos que guían la política del desarrollo en el Estado de México. Asimismo, el Método de la Teoría Fundamentada, permitió identificar códigos y categorías de análisis no existentes, con relación a la participación social en el proceso de planeación del desarrollo para una interrelación entre la lógica de los ODS de la Agenda 2030 y su implementación en la política del desarrollo mexiquense.

El tercer capítulo, enfatiza el Análisis Crítico del Discurso, iniciamos ofreciendo un breve contexto de la Entidad mexiquense en lo político, económico, social, ambiental y cultural, para entender la realidad del entorno. Posteriormente, se analizó el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo como el documento eje de la política para identificar el papel de los involucrados y, con apoyo en el modelo de *la triple interfaz*, se identificaron los discursos, su proceso de cognición e internalización, así como el significado que la sociedad percibe del desarrollo, identificando finalmente, las categorías medulares del análisis discursivo, mismas que guardan relación con las categorías que se integraron a partir del MTF.

En el cuarto capítulo, con base en la aplicación de entrevistas, se desarrolló la clasificación, codificación y categorización con apoyo del software cualitativo *Atlas. Ti*, de acuerdo con los principios del Método de la Teoría Fundamentada. A partir de esto, se integraron cuatro nuevos conceptos, que conforman la aportación teórica de esta investigación. Adicionalmente, se realizaron las matrices de relación de las entrevistas que dieron pie a conclusiones preliminares específicas del instrumento investigativo. Finalmente, se establecieron algunos elementos de gestión que resultarían indispensables en una propuesta de sustentabilidad desde la participación social.



Universidad Autónoma del Estado de México

Centro Universitario UAEM Amecameca

Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable



La última parte de la investigación, integra las conclusiones, mismas que fueron elaboradas a partir del análisis de la información teórica y científica, así como de los hallazgos y resultados obtenidos en el desarrollo del diseño metodológico.

Finalmente, se incluyeron las fuentes bibliográficas, hemerográficas, legislativas y de sitios electrónicos de consulta en internet, así como los anexos.



CAPÍTULO I.

LA INVISIBILIZACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO

El propósito principal del presente capítulo es construir un marco referencial desde lo teórico e histórico, que permita acercarnos a la discusión conceptual en materia de desarrollo, sustentabilidad y participación social; tres categorías de análisis que son necesarias para explicar la realidad de la política de desarrollo en América Latina, en México y en específico en la entidad mexiquense; que además puedan sentar las bases para la construcción de los aportes teóricos de la propia investigación.

En este capítulo se discutirán y retomarán en primer lugar, algunos conceptos que dan pie a una discusión sobre la evolución del concepto desarrollo; posteriormente se esboza la postura disciplinaria de las teorías del desarrollo de los años cincuenta en adelante; lo cual permite analizar la forma en la que este concepto ha ido integrando una relación intrínseca con la política de desarrollo adoptada en México, misma que ha ocasionado insustentabilidad, deterioro ambiental y el resquebrajamiento del tejido social.

Este capítulo se integra por siete apartados principales, el primero resume el contexto del proceso de construcción histórica y evolución del concepto de desarrollo, en el segundo se realiza un resumen de las diferentes teorías que han surgido alrededor del concepto de desarrollo relacionadas al crecimiento económico, en el tercero se aborda de manera específica la adopción de la política desarrollista en México, en el cuarto apartado se explican algunas generalidades de la forma de conducir en México el desarrollo sostenible y la sustentabilidad; el quinto apartado hace un análisis de la forma en que se gestiona el desarrollo sostenible en el Estado de México, el sexto



apartado ofrece un breve marco conceptual sobre la participación social y los alcances de su aplicación en la entidad mexiquense; finalmente, el séptimo apartado habla de la perspectiva teórica que se adoptará para el desarrollo e integración de esta investigación.

1.1 Diferenciación conceptual de los desarrollos

Para la integración de este apartado, se han revisado previamente textos como el *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder* de Wolfgang Sachs, *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable* de Esthela Gutiérrez Garza y Edgar González Gaudiano, *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo* de Arturo Escobar, *Construyendo las Epistemologías del Sur* de Boaventura de Sousa Santos así como *Desarrollo y libertad* de Amartya Sen; entre otros también citados.

Resulta importante la comprensión de la configuración de la idea del desarrollo para entender cómo ésta ha permeado en la lógica de los seres humanos y cómo se ha internalizado y dado significado a través de un proceso histórico escrito desde la visión noroccidental, para que desde esta perspectiva, se puedan comprender los procesos de enajenación e invisibilización de la *otra historia* y por ende, del *otro desarrollo*.

La finalidad de establecer la evolución conceptual del desarrollo, nos permitió relacionar de manera lógica dentro del orden de la investigación, la conformación de la política de desarrollo que es guía para el gobierno, entendido a este último en dos sentidos; el de la estructura y las instituciones y el de la propia acción de gobernar.

Resultó complejo plasmar en un apartado la definición de un concepto tan referido como el desarrollo, sobre todo porque es posible abordarlo desde diversas perspectivas de análisis; como pueden ser: el urbanismo, la administración pública, la economía y por supuesto la sustentabilidad, como es el caso de esta investigación.



En este entendido, *“El desarrollo, su teoría, sus discursos y su práctica, puede verse de muy diferentes formas. Muy probablemente, la más frecuente de ellas, hace énfasis en la evolución de los conceptos científicos: teorías, hipótesis y explicaciones”* (Cuervo, 2010, pág. 3).

Por lo antes mencionado, podemos definir al desarrollo como un concepto en evolución, que tiene como factor común el hecho de que éste se ha visto siempre en el sentido de *progreso* o de *mejora*. No obstante, esta idea ha mostrado severas contradicciones en sus efectos, razón por la cual se profundizó en algunas generalidades históricas del concepto y más adelante en su diferenciación con relación a algunas teorías que lo han abordado.

Señala Cuervo (2010), que desde el período de la Ilustración la idea de progreso (concepto comparativo al que hoy podríamos tener de desarrollo), siempre fue asociado a mejorar la realidad; al logro del crecimiento económico, conocimiento, competitividad y cohesión social, entendiendo al progreso como un ideal no existente, como una aspiración a la cual hay que acercarse mediante una serie de acciones.

En este orden de ideas, durante muchos años los ideales de “progreso”, encaminaron a las sociedades por medio de distintos modelos económicos a un ideal de superación y bienestar, en este contexto, la ciencia tendió un proceso de construcción de conocimiento para ordenar el caos.

Con el paso del tiempo, el concepto de desarrollo se fue modificando y adquiriendo distinta perspectiva epistemológica, semántica y disciplinaria que le han dado diversos significados; no obstante, las ideas iniciales han persistido con el paso del tiempo, llevando a la sociedad a una interiorización del concepto y de sus significados intrínsecos con relación a la obtención de crecimiento y aumento.

Podemos argumentar que la noción de desarrollo para el ser humano forma parte de la vida misma, significa un cambio y se relaciona por ejemplo, al hecho de transitar de



una etapa de infancia a una de juventud, o de madurez reproductiva; sin embargo, estas analogías semánticas, no son casualidad.

Ahondando más en una postura positivista, con relación a las teorías derivadas de las ciencias biológicas y en específico las teorías evolucionistas, Sachs señala que:

Entre 1759 (Wolff) y 1859 (Darwin), el desarrollo evolucionó de una noción de transformación que supone un avance hacia la forma apropiada de ser, a una concepción de cambio que implica encaminarse hacia una forma cada vez más perfecta. Durante este periodo, evolución y desarrollo llegaron a emplearse como términos intercambiables entre los científicos. (Sachs, 1996, pág. 25).

Por ello, el uso de una metáfora biológica en la que el concepto de desarrollo, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, se equiparó a un concepto de evolución y dio pauta a múltiples teorías que tuvieron como centro la premisa de que las sociedades y las naciones crecen, se desarrollan, mutan y se adaptan, de la misma forma en que lo hacen los seres vivos, en ese contexto histórico estudiosos como Charles Bonnet en 1764, retomaron la idea de que *todo era parte de una voluntad divina*.

Para finales del siglo XIX, esta concepción espiritual fue diluyéndose con la aparición del método científico, *la voluntad divina* fue desdibujada de numerosas disciplinas del conocimiento; y el cientificismo, precursor del hoy llamado positivismo, comenzó a tener mayor preponderancia en la creación de los conceptos y las teorías; el desarrollo pasó a ser conceptualizado en este momento del devenir histórico, bajo las leyes naturales del darwinismo y la lógica dialéctica, como un proceso inacabado de dominación y supervivencia, influenciado por la dinámica constante de las relaciones de sometimiento, poder y producción.

Desde esta perspectiva, se pugnaba por la existencia de un ánimo transformador en las relaciones sociales y por la emancipación de la clase oprimida, por lo que se hicieron visibles las desigualdades en la distribución de la riqueza y el desarrollo comenzó a ser un concepto fundamental en las disciplinas humanas.



Para principios del siglo XX, el concepto de desarrollo ya era objeto de estudio en un sinnúmero de disciplinas científicas, señala Peggy Rosenthal que:

Entre 1875 y 1900 se publicaron, en inglés, libros cuyos títulos aludían al desarrollo de la constitución ateniense, la novela inglesa, el sistema de transporte en Estados Unidos, el matrimonio, la función paternal y demás. Algunos autores preferían 'evolución' en el título de sus libros, que estudiaban el termómetro o la idea de Dios. Otros preferían 'crecimiento' en el título. Pero todos ellos empleaban 'desarrollo' en el texto, como su principal término operativo (citada en Sachs, 1996, pág. 26).

Este uso indiscriminado de la palabra desarrollo, terminó por desfigurar un significado preciso. Durante las primeras décadas del siglo XX, el abordaje y estudio del concepto a partir de múltiples disciplinas y desde diferentes perspectivas epistemológicas vino a establecer una visión dominante para las Ciencias Sociales, específicamente la Economía; a través de la cual, el desarrollo fue un concepto clave para entender el bienestar y con ello las bases teóricas del crecimiento económico, la industrialización y la modernización de los procesos de producción.

Para comprender esta dinámica histórica del concepto de desarrollo, es preciso señalar la fragmentación que ha tenido el conocimiento a lo largo de la historia, principalmente a partir del surgimiento de las denominadas *ciencias de la razón*; basadas en un proceso de pensamiento que permite la creación, justificación o descripción *científica* de los cambios naturales, sociales y humanos, *razón* que ha provocado una separación entre el conocimiento que se considera *verdadero por su rigurosidad científica y metodológica* y aquel que adquiere una connotación de *vulgaridad y explicación popular*, desdibujada de aprecio y valor en un mundo en el que se ha internalizado y tratado de homogeneizar el pensamiento occidental, a través de conflictos bélicos o del sometimiento cultural en el orden mundial.

Con relación a lo antes señalado, el concepto de desarrollo también se modificó después de las guerras mundiales suscitadas a principios del siglo XX; de acuerdo a lo que señalan diversos autores (Escobar, 2007; Sachs, 1996; Gutiérrez Garza y



González Gaudiano, 2012), siendo el concepto preponderante, hasta la década de los ochenta, aquel que refirió Harry Truman en su discurso de toma de posesión como presidente de los Estados Unidos en 1949.

Truman simplemente había empleado una nueva palabra para designar algo que ya estaba ahí el atraso o la pobreza. (...) los países 'atrasados' o 'pobres' estaban en esa condición por los saqueos previos del proceso de colonización y la violación continua a que los sujetaba la explotación capitalista a escala nacional e internacional: el subdesarrollo era la creación del desarrollo (Sachs, 1996, pág. 28).

Esta concepción, de acuerdo con Arturo Escobar (2007), consistía en que los países que fueron considerados *subdesarrollados* debían acrecentar sus niveles de industrialización y urbanización, de tecnificación de la agricultura y de crecimiento de la producción material, así como la adopción generalizada de *la educación y los valores culturales modernos de las sociedades desarrolladas*. Este concepto evidenciaba el poderío económico del pensamiento occidental, pero también la vigencia de procesos de colonización, despojo y sometimiento hacia los países que se concibieron, a sí mismos, como *subdesarrollados*.

Bajo esta lógica, el desarrollo a partir de los años cincuenta, fue concebido como el objetivo a lograr y la meta a alcanzar por los países subdesarrollados, con base en el grado de crecimiento económico que reflejara un país a través de su producción *per cápita*. Esta condición, trajo consigo un ambiente de competitividad entre países, que originó una disrupción de los valores sociales y humanos, que ha profundizado cada vez más, la brecha de marginación, pobreza y desigualdad social. Cabe señalar que fue durante este siglo, cuando el concepto de desarrollo tuvo mayor abordaje y discusión teórica y científica.

Si bien es cierto que, como se ha señalado, las bases del desarrollo tuvieron origen en la concepción biológica y económica; las ciencias humanas, sociales y ambientales, han ido cobrando gran influencia en las distintas acepciones del concepto, permeando



en la creación de nuevas categorías de análisis, y por tanto, en una generación diversa de variables que influyen en distintos conceptos actuales de desarrollo.

Bajo esta perspectiva, a mitad del siglo XX, el crecimiento económico fue la categoría eje del desarrollo; sin embargo, los objetivos para lograrlo desdibujaron paulatinamente lo humano y social, ya que los individuos comenzaron a ser vistos como agentes económicos *maximizadores* en la satisfacción de necesidades y deseos.

Esta conformación histórica del concepto de desarrollo ha sido referencia para los cambios cuantitativos en la vida del hombre y de la sociedad, en la que el crecimiento económico es un aspecto meramente material y cuantificable, en el cual la economía se convirtió en el principal eje de la política llamada desarrollista. De esta forma, surgió el *desarrollismo*, en el cual el Estado ha sido el impulsor, articulador y operador principal.

De acuerdo con Arthur Lewis (1955), el desarrollismo traería consigo una transformación estructural de la realidad de subsistencia de las sociedades agrícolas en las zonas rurales, viendo como *excedente* la mano de obra que podía ser capitalizada en las zonas urbanas.

Desde esta lógica, hoy llamada capitalista, a través del crecimiento económico de los países, se incrementaría el ingreso de las personas y con ello el progreso de cada individuo. Una vez conseguido esto, los beneficios del crecimiento económico y progreso individual se expandirían en el grueso de la sociedad; no obstante, “*durante los años setenta, se hizo evidente que los países subdesarrollados en lugar de alcanzar los niveles de ingreso de los países en desarrollo, se estancaron e incluso se deterioraron ambientalmente y la brecha entre ellos se hizo más grande*” (Lin, 2010, pág. 103).

De esta forma, los países *subdesarrollados*, para parecer industrializados y modernos, tuvieron que imitar el *American life style* como modo de vida en el que el consumo material y crecimiento fueron parte adjetiva del *confort*. Esta imitación, trajo consigo cambios en las formas tradicionales de producción y en la cosmovisión original de la



sociedad de Latinoamérica, sobre todo en cuanto a su relación con el entorno y entre sus comunidades. Paulatinamente se fue generando una imposición de la modernidad occidental *en el estilo de vida del Sur*. La modernidad, vista como una corriente de pensamiento caracterizada por la promoción del progreso social a través del conocimiento *científico* y el antropocentrismo¹, fue internalizada como parte de un *cambio estructural* en la cosmovisión de la vida y la sociedad. Por ejemplo, ser modernos implicaba dejar de labrar la tierra con las manos, para usar tractores; dejar de lado las pequeñas parcelas, para producir en grandes cantidades o dejar de hacer el trabajo doméstico con las manos, para usar electrodomésticos.

Esta situación, generó un choque en la configuración del concepto de desarrollo, surgiendo posturas alternativas que se preocuparon por la pérdida de las características autóctonas de las culturas y los pueblos. Estas posturas además, evidenciaron la degradación ambiental, la destrucción de la biodiversidad y en conjunto, al factor humano como elemento determinante para un desarrollo duradero.

Años más tarde, entre las décadas de los setentas y los ochentas, la corriente posmoderna de pensamiento, trajo consigo fuertes críticas a la modernidad, entre las que destacaron: la insuficiencia del conocimiento científico para lograr el bienestar social, las dinámicas en los modelos de consumo y la degradación del ambiente, por mencionar algunas. Desde esta perspectiva, con el aumento de la pobreza y la desigualdad, se comenzaron a establecer diferencias entre desarrollo y crecimiento económico.

Es importante hacer mención que durante los años ochenta, se comenzó a hablar de una idea distinta: el *desarrollo sostenible o sustentable*². Esta idea, se centraba en

¹ Pese a que algunos autores señalan diferencias entre modernidad y posmodernidad, y que incluso algunos establecen límites históricos, se alude a la corriente de modernidad en pleno siglo XX y no de posmodernidad, porque se sigue bajo una óptica positivista *moderna* y este trabajo busca hacer énfasis en la crítica a esta lógica. Mientras que, la posmodernidad como corriente de pensamiento comienza un debate con la lógica moderna, que deriva entre otros rubros, en la aseveración de la degradación ambiental como consecuencia del crecimiento económico.

² Cabe señalar que existen muchas definiciones del concepto Desarrollo Sustentable, derivado de que hay una imprecisión al traducir del inglés al español la expresión *Sustainable Development*. Respecto a



lograr un crecimiento económico estable y duradero para la humanidad, como medida ante la sobreexplotación de los recursos y riqueza natural de los países *subdesarrollados* en su interés de lograr crecimiento en términos económicos y de producción. Con esta idea, se retomó la integración de los objetivos sociales, ambientales y económicos, sintetizando una fórmula mejorada de desarrollo, conocida hoy con el concepto de *Sustainable Development*, que se tradujo indistintamente como desarrollo sostenible o desarrollo sustentable.

Para 1987, la principal declaración de la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas fue: “*El desarrollo sostenible es aquel en el que se cubren las necesidades de la generación presente, sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras*” (WCED, 1987, pág. 43).

Este concepto de desarrollo, rompió el esquema de crecimiento económico, basado hasta entonces en la explotación de los recursos naturales, se comenzó a poner énfasis en la finitud de los bienes de la naturaleza y en la idea de *racionalidad ambiental*, de aquí surgieron múltiples modelos y perspectivas de análisis y conocimiento, que son referidos más adelante.

Adicionalmente, a finales del siglo XX, Amartya Sen (1999) señaló que para hablar del desarrollo de una sociedad, incluso de un desarrollo sostenible; primero hay que analizar la vida de quienes la integran, pues no puede considerarse que haya éxito económico o ambiental sin tener en cuenta la vida de los individuos que conforman la comunidad.

Desde esta postura de pensamiento, el desarrollo no debe referir única y exclusivamente al crecimiento económico y cuidado de los recursos naturales, sino

esta discusión podemos decir que etimológicamente la palabra sostener y la palabra sustentar vienen de la misma raíz latina, pero el equivalente de sustentar es intensivo de sostener; pues, según el diccionario de la RAE la acepción sustentar es la que más exactamente refleja el concepto de lo que se quiere expresar; ya que su significado es “soportar una cosa para que no se tuerza o se caiga” mientras que sostener es menos apropiada, porque significa “mantener un cuerpo en un medio o en un lugar, sin caer o haciéndolo muy lentamente”.



también debe involucrar el concepto de *felicidad*, como la capacidad de goce del bienestar por parte de los individuos. De esta manera, surgió el *desarrollo humano* que se define concretamente como: *el proceso de expansión de las capacidades de que disfrutan los individuos* (Sen, 1999).

Esta redefinición de desarrollo con la integración del factor *humano*, puso en el centro del concepto *la felicidad de los individuos*. La felicidad, que no puede medirse a través del cuidado del medio ambiente o del crecimiento material; sino que se concibe de forma cualitativa y perceptiva, en cuanto a la realización personal y colectiva de los individuos en sociedad.

En este sentido, la discusión sobre lo *humano* fue un factor detonante para abrir el diálogo hacia los elementos del desarrollo invisibilizados hasta entonces; la identidad de lo cultural, la propiedad de lo tradicional y la convivencia en lo comunitario.

Actualmente, hablar de desarrollo nos remite a un análisis complejo de diversas categorías de análisis, mismas que con el devenir histórico han ido configurándose como adjetivos o elementos de este controversial concepto.

1.2 Fundamentos teóricos de los desarrollos

Hablar de las teorías del desarrollo, también implica hablar de una tensión resistente entre la conformación del conocimiento y el devenir histórico. Para efectos de esta investigación, se consideró pertinente hacer una revisión de teorías del desarrollo mediante la imbricación de sus generalidades históricas, a fin de facilitar la comprensión y el análisis en la adopción de la política desarrollista en México.

Como se refirió en el apartado precedente, la evolución conceptual del desarrollo se vincula al acontecer económico, social, cultural y en los últimos años a los problemas ambientales de las naciones; no obstante, su teorización y revisión *“implica un alto riesgo intelectual por su carácter volátil e inasible, sus numerosas configuraciones y*



sus diversas implicaciones ideológicas” (Gutiérrez Garza y González Gaudiano, 2012, pág. 6).

Como se ha discutido, el desarrollo es polisémico, ha sido estudiado desde distintas posturas epistemológicas y por diferentes disciplinas del conocimiento. Esta condición, ha llevado a establecer también diversas teorías, que pueden observarse hoy desde dos visiones que parecen encontrarse sin ser opuestas: la visión hegemónica del modelo dominante de desarrollo, impuesta desde Naciones Unidas y el mundo Occidental, y la visión del *otro desarrollo*, pujante desde *las Epistemologías del Sur*, que cuestiona la forma en la que se han manejado los bienes naturales y culturales de los países que se asumieron como *subdesarrollados*. Para la comprensión de ambas, es necesario hacer un breve esbozo de su contexto histórico.

De acuerdo con lo que señalan algunos autores (Tetreault, 2004; Gutiérrez Garza y González Gaudiano, 2012), las teorías del desarrollo surgieron como una especialidad de la Economía, para dar respuesta a las interrogantes sobre las condiciones de desigualdad económica y social que prevalecen en el mundo.

Desde su inicio, las teorías del desarrollo delimitaron como campo de conocimiento, el estudio de las transformaciones de las estructuras económicas de las sociedades, [...] así como de las restricciones específicas que bloquean dichos cambios estructurales en las sociedades tradicionales, denominados también como países subdesarrollados, dependientes periféricos y emergentes, entre otras acepciones (Gutiérrez Garza y González Gaudiano, 2012, pág. 19).

Las primeras teorías sobre crecimiento económico colocaron en el centro del análisis al Estado, como interventor para la estabilidad y el bienestar, consolidando incluso como disciplina a la llamada *Economía del desarrollo*.

En estos primeros estudios, algunos economistas clásicos del siglo XVIII, como Thomas Malthus y Adam Smith, retomaron incluso, una explicación naturalista para describir la evolución económica de las naciones.



Por lo que respecta a Malthus, en su obra *Ensayo sobre el principio de la población*, se explica que el crecimiento de la población se da en forma exponencial, mientras que la generación de los alimentos mantiene un crecimiento aritmético; situación que, tarde o temprano pondría en riesgo la vida y la disponibilidad de mano de obra a consecuencia de una miseria o escasez alimentaria masiva, por lo que él propuso controlar el crecimiento de la población. Por su parte, Adam Smith en su obra *La riqueza de las naciones*, argumentó que ésta obedecía a un orden natural, resultado del libre ejercicio de tomar en beneficio los recursos que había en la naturaleza para la satisfacción de las necesidades humanas, por lo que sentó las bases del liberalismo económico y la no intervención del Estado en la regulación del mercado.

De esta forma, se previó la finitud de los bienes naturales en las teorías de crecimiento económico; pero no se generaron conclusiones confluyentes con relación a que la economía en el largo plazo, llegaría a un *estado estacionario*. Durante varias décadas las economías de las naciones se consolidaron bajo los principios de la no intervención estatal; esta condición generó una enorme desigualdad económica y social.

A principios del siglo XX, la economía de muchos países se vio afectada por diferentes causas; desde movimientos independentistas, hasta revoluciones sociales, la mayoría como consecuencia de la injusticia social, en los que, la efervescencia de la desigualdad y el sometimiento económico fueron la constante de la insatisfacción colectiva. Bajo estas condiciones, las dos guerras mundiales durante la primera mitad del siglo XX, pusieron en tela de juicio los principios de la economía clásica, por ello, se comenzó a hablar del keynesianismo y el papel del Estado como regulador para la macroeconomía.

John Maynard Keynes, en su obra *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* de 1936, señaló que el Estado debía intervenir en la economía como ente regulador mediante una política fiscal redistributiva, para lograr el bienestar social y el desarrollo de las naciones, aludiendo a una idea de *desarrollismo*.



De esta forma, hacia 1950, los principios del keynesianismo comenzaron a mostrar sus efectos. Las economías mixtas y la planificación de los países con las economías más consolidadas permitieron garantizar el llamado *Estado de Bienestar*, en el cual la sociedad no debía preocuparse por padecer pobreza o desempleo, porque el Estado era garante y salvaguarda de su seguridad social.

De acuerdo con Ruíz Dueñas (1983), a principios del siglo XX en el contexto económico y político mundial, se definieron dos tipos de países: por un lado, las potencias altamente industrializadas, con despunte científico y tecnológico, con una parte importante de su población económicamente activa ocupada en la producción y generación de bienes y servicios, a los que se les llamó: *países desarrollados*; y por otro lado, aquellos países que, en algunos casos, recién salían de conflictos sociales que propugnaron la búsqueda de justicia social, cuya población trabajaba mayoritariamente en actividades primarias, como la agricultura y la ganadería, a los cuales se les llamó: *países subdesarrollados*.

De esta forma, en los años cincuenta se fue conformando una corriente de pensamiento latinoamericano que científicamente inquiría, criticaba y cuestionaba la efectividad, los intereses y la propia bondad del modelo neoliberal.

Entre los autores que conforman esta corriente, encontramos a Arturo Escobar, quien señala que la teoría del desarrollo y la invención del tercer mundo surgieron en 1949.

En el discurso de posesión como presidente de Estados Unidos el 20 de enero de 1949, Harry Truman anunció al mundo entero su concepto de 'trato justo'. Un componente esencial del concepto era su llamado a Estados Unidos y al mundo para resolver los problemas de las 'áreas subdesarrolladas' del globo (2007, pág. 19).

Desde esta perspectiva, el propósito del discurso de Truman era bastante ambicioso, tenía como objetivo persuadir a los países (desarrollados y subdesarrollados) a crear las condiciones necesarias para *reproducir* las características del modo de vida de las sociedades avanzadas en las latitudes que por él mismo, fueron consideradas *menos favorecidas*.



Al respecto, Escobar (2007) señala que, con el uso de los términos “tercer mundo”, “pobreza”, “desigualdad”, “industrialización”, “modernización”, etc., comenzaron a articularse en las teorías del desarrollo en Latinoamérica y también se comenzó a orquestar el saqueo, la extracción y la explotación de sus recursos naturales.

Por otra parte, los economistas del desarrollo asumieron como medular la restricción en las economías subdesarrolladas, por ejemplo, en cuanto a la oferta de mano de obra ilimitada, delimitando un modelo con dos sectores: uno eminentemente capitalista y otro de subsistencia.

En este sentido, para los años sesenta, autores como Arthur Lewis y Whitman Rostow proponían desde el enfoque neoclásico de la economía, dos postulados teóricos de *transformación estructural* para explicar el desarrollo.

Arthur Lewis³, señalaba que la sociedad tradicional, vinculada a la agricultura, desaparecería por la bondad del sistema económico y por la expansión de la economía, con ello, la sociedad moderna, vinculada a la industria tendría mayor capacidad de inversión, por que debería ser ésta quien acumulara el capital. Según esta teoría, las naciones tradicionales debían someterse a un *proceso de transformación estructural*. Este proceso, establecía que el crecimiento económico se daba a través de la acumulación de capital, la inversión y el ahorro, en un proceso cíclico, con el fin de lograr una re-inversión consecutiva que generaría plusvalía y transformación.

Por su parte, Whitman Rostow⁴ propuso una teoría desarrollista por etapas, en la cual señalaba que los países debían propiciar la concentración del ingreso y el poder

³ Lewis en su *Teoría de desarrollo económico* argumentó, la coexistencia de dos sectores: el sector moderno capitalista, vinculado a la industria y el sector pre capitalista tradicional, asociado a la agricultura. A estos dos sectores los llamó *sociedad dual*.

⁴ Rostow propuso en *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista de 1960*, cinco etapas por las que habían de transitar los países no desarrollados: 1. La de la sociedad tradicional o agricultura de subsistencia, 2. De establecimiento de las condiciones previas al impulso inicial, 3. De despegue, cuando la tasa de inversión supera la tasa de población, 4. De camino a la madurez y 5. La etapa de consumo de masas.



adquisitivo también en las clases altas, partiendo del supuesto de que así aumentaría la inversión, la acumulación y la creación de empleo, generando un círculo continuo de crecimiento económico y avance del sistema capitalista, con la finalidad de que los países *subdesarrollados* transitaran al consumo de masas.

Estas teorías, marcaron el inicio de la adopción del desarrollismo en Latinoamérica, y conformaron un contexto académico e intelectual de sometimiento, marcado por la posguerra, durante el período conocido como *Guerra Fría*. En este periodo, existió una fuerte tensión ideológica, económica y política; y muchos países debatieron entre la adopción del socialismo o el capitalismo como ideología política, es meritorio señalar que durante este tiempo, cualquier posicionamiento en contra de las ideas dominantes, pudo haber significado un nuevo estallido bélico, por ello este modelo de producción fue mayormente adoptado. De esta manera, las potencias económicas *vencedoras* y predominantemente capitalistas, *impulsaron* un modelo económico de *bienestar* para la *reconstrucción*.

No obstante, las condiciones y la forma de interrelación entre países, generó fuertes críticas y cuestionamientos, al ser evidente que una vez más se privilegiaba al primer mundo y *su reconstrucción*, ya que, *el bienestar* no se extendía de manera inclusiva e igualitaria para los países *subdesarrollados*, y no eran éstos los *vencidos*, ni los *únicos* que habían quedado en bancarrota por la guerra.

Este armatoste denominado *reconstrucción*, se orquestó a través de la creación y operación de instituciones de orden mundial mediante las cuales, se gestaron y se siguen gestando políticas condicionantes que los gobiernos de los países latinoamericanos han asumido, a través de la adquisición de empréstitos, con la idea de *necesitar* el desarrollo. Entre las condiciones para el financiamiento, se supeditó la organización legal, económica y gubernamental de los países *subdesarrollados* que buscaron recursos, y se obligó a éstos, a cumplir con los requisitos que los organismos financieros establecieron a libre antojo para el beneficio económico de *algunas* naciones.



Pronto comenzó a hacerse evidente el incremento del endeudamiento externo y la dependencia tecnológica de los países latinoamericanos, surgiendo posturas que desde el ámbito académico criticaron y cuestionaron las relaciones de intercambio entre los países potencia y los países subdesarrollados, entre las que destaca el enfoque latinoamericano de la CEPAL y el surgimiento de la Economía estructuralista.

El enfoque latinoamericano, surge frente a la preocupación de algunos teóricos y políticos por configurar un pensamiento propio, que ofreciera alternativas viables y factibles a los esquemas de desarrollo que plantearon Lewis y Rostow.

Este pensamiento se construyó sobre tres ejes principales: “*la teoría de la economía internacional centro-periferia, la teoría del modelo de sustitución de importaciones y la teoría del Estado como “idea-fuerza” del desarrollo.*” (Gutiérrez Garza y González Gaudiano, 2012, pág. 34)

Alrededor de los años cincuenta, Raúl Prebisch, economista argentino, se deslindó del enfoque neoclásico y negó que el subdesarrollo constituyera una etapa normal del desarrollo; por el contrario, señaló que es un fenómeno histórico y específico de ciertas sociedades, al que llamó *capitalismo periferia*.

Según el enfoque teórico de Prebisch, los países desarrollados se mantenían *en el centro*, sometiendo a los países subdesarrollados *al margen*, en una periferia de intercambio económico dependiente, que se daba, por ejemplo, a través de la compra de materias primas como la madera, el café, el cacao, el maíz o la goma a precios bajos, quitando la posibilidad de crecimiento e inversión en tecnología para la transformación de los *marginados*.

Esta relación permitía, en los países *del centro*, el incremento de sus ganancias y de su capacidad de ahorro, al aumentar el precio de venta de productos manufacturados, al tiempo de acrecentar los niveles salariales, la productividad y la industrialización. Mientras tanto, en los países periféricos, los *marginados*, persistían y resistían en



condiciones de salarios bajos, basados en una economía mayoritariamente campesina y tradicional, una baja productividad y una escasa o nula industrialización.

Estas ideas de Prebisch, dieron pie a que en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe⁵ (CEPAL), se articularan las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización de la periferia, a través del financiamiento, el uso de tecnología y la sustitución de importaciones. Estas estrategias, tenían como objetivo lograr que los países latinoamericanos posicionaran en el mercado internacional no únicamente materias primas, sino también productos manufacturados para superar la condición periférica.

En la práctica, dichas estrategias se encaminaron a la búsqueda de inversión de capital y una mayor intervención del Estado, situación que derivó en una mayor *dependencia* económica hacia el financiamiento exterior, facilitando el establecimiento de industrias extranjeras en territorio latinoamericano. Este proceso, también abarató la mano de obra, precarizando el nivel de vida y el aumento los flujos migratorios a las urbes, que demandaron mayores servicios por parte de los gobiernos.

A su vez, los gobiernos, se vieron obligados a adquirir constantes préstamos con los organismos financieros internacionales para satisfacer la creciente demanda de servicios, como consecuencia, se fue generando *un círculo de deuda e ineficiencia*, internalizando con mayor fuerza las ideas capitalistas.

Este círculo, ha propiciado que los gobiernos latinoamericanos se asuman como *incapaces*, ocasionando una *recalcitrante ambición desarrollista*, al tiempo que se genera un deterioro social y ambiental cada vez más voraz.

En el ámbito gubernamental, se ha ocasionado además, una inadvertida dilución de la soberanía y una homogeneización de los procesos de gestión pública. En el aspecto

⁵ Entre 1950 y 1963 Raúl Federico Prebisch Linares fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América latina y el Caribe (CEPAL), desde la cual se impulsó la llamada "Economía estructuralista".



productivo, se han diluido las formas tradicionales de obtención de materias primas a consecuencia del uso de tecnologías, como consecuencia del reemplazo del ser humano por máquinas, provocando un *shock* que ha debilitado la identidad de los pueblos originarios, que han ido abandonando, en mayor o menor medida, su original concepción metafísica del universo, su relación con la naturaleza y con ello sus conocimientos ancestrales. En el aspecto cultural, los flujos poblacionales del campo a la ciudad, ocasionaron también, la pérdida de identidad con la lengua materna y con ello la desaparición de lenguajes milenarios.

Dentro del panorama económico-social latinoamericano, esta situación se ofrece en el contexto de una notable aceleración en el ritmo de crecimiento demográfico y de una creciente toma de conciencia de los grupos que sólo han quedado parcialmente incorporados o bien enteramente marginados del proceso de desarrollo; la complementación de ambas circunstancias va creando una situación que exige en forma apremiante se dé al sistema económico una eficacia y un dinamismo del que hasta ahora carece. Como consecuencia de estas diversas peculiaridades, se intentaron en estos últimos años cambios importantes en la política económica y social, que se tradujeron en la decisión de realizar profundos cambios estructurales y llegar a la planificación del desarrollo. (Zunkel y Paz, 1970, pág. 77).

En este punto de inflexión, en el que los países latinoamericanos crecieron aceleradamente, por medio del endeudamiento y el sometimiento de la capacidad gubernamental ante las demandas crecientes; es en el que surge la primera etapa de las reformas del Estado, como respuesta a la crisis estructural que se vivió durante estas décadas.

Para los años siguientes, la influencia del pensamiento crítico cuestionó la postura cepalina. A finales de los sesenta, la *Teoría de la dependencia*, a través de autores como Theotonio Dos Santos y Aníbal Quijano, fue receptiva de las movilizaciones sociales⁶ por los problemas de marginalidad urbana y rural.

⁶ Esta postura se consideró “detractora del desarrollo”, los intelectuales que comulgaban con las ideas fueron en algunos casos, perseguidos y refugiados políticos.



Esta teoría (...) concluye que América Latina cumple la función de abastecedor de materias primas e insumos para el desarrollo de la industrialización en los países centrales, promoviendo la formación de clases oligárquicas endógenas encargadas de mantener las relaciones de dominación subordinada a sus intereses. (Gutiérrez Garza & González Gaudiano, 2012, pág. 49).

A través de *la teoría de la dependencia*, se hizo más evidente el lento crecimiento económico, la burocratización y verticalidad de los gobiernos latinoamericanos, la disparidad del ingreso, el aumento de la pobreza y la marginación.

La crítica al modelo cepalino de desarrollo, marcaba énfasis en la tendencia estructural para el estancamiento económico, provocado por la política arancelaria a las exportaciones e importaciones que frenaba el crecimiento del mercado interno, la creación de nuevos empleos y hacia lento el flujo e incremento del ingreso. Esta postura, pugnaba por una reestructuración económica, pero también ideológica e institucional para mitigar la pobreza y la dependencia económica latinoamericana.

La teoría de la dependencia, concluyó que la transición hacia el socialismo debería constituirse como el objetivo central del análisis del desarrollo por las contradicciones que el modelo capitalista presentaba, al ser opresor de la clase trabajadora y beneficiar el imperialismo económico; por tanto, la única forma de romper con esta dependencia era a través de la lucha revolucionaria.

Cabe mencionar que durante estos años, en Latinoamérica se gestaron múltiples movimientos sociales, militares y estudiantiles. En países como Cuba, Guatemala, El Salvador, Colombia, Perú, Bolivia, Uruguay, Brasil, Chile, Argentina y México, se organizaron guerrillas, movimientos de insurrección, golpes de Estado y manifestaciones que fueron reprimidas de forma severa.

Sin duda, la represión del Estado no fue suficiente para silenciar del todo el pensamiento intelectual. Con el paso del tiempo, la perspectiva del *otro desarrollo* ha originado la integración de un semillero de pensamiento científico, conocido como *la corriente crítica latinoamericana*. Ante los desequilibrios políticos, económicos y



sociales en los países Americanos, muchos intelectuales abandonaron sus países de origen.

Con el debilitamiento de la teoría estructuralista de la CEPAL, hacia los años setenta, se abrieron nuevos derroteros intelectuales de análisis sobre el desarrollo; no obstante, las Ciencias Sociales sufrieron un silenciamiento por parte de las dictaduras y los gobiernos latinoamericanos; sin embargo, el semillero comenzaría a abrir nuevos horizontes epistemológicos con una visión *desde el sur*.

Mientras la CEPAL continuó bajo una lógica de dependencia, se promovía *“la llamada ‘revolución verde’ que no es otra cosa sino el enfoque al desarrollo rural que pugna por una mayor producción mediante el uso de innovación tecnológica en el campo...”* (Gutiérrez Garza & González Gaudiano, 2012, pág. 53).

Con estas ideas, a través de la política desarrollista gubernamental, se operó el esquema productivo de alimentos, mediante la adquisición de maquinaria agrícola, agroquímicos y semillas modificadas genéticamente para incrementar los niveles de producción en la mayor parte de los países latinoamericanos.

En el contexto mundial, entre los años setenta y los años ochenta siguieron surgiendo diferentes obras intelectuales que manifestaban una preocupación ambiental a consecuencia del modelo de producción capitalista; sin embargo, la comprensión y explicación de las consecuencias de este modelo de producción se encontraban dispersas y desarticuladas. No fue sino hasta finales de los años setentas que dichas obras comenzaron una pujante pugna epistémica.

En este mismo periodo de tiempo, se sentaron las bases del llamado *Club de Roma*; este grupo integrado por científicos de distintas disciplinas y políticos interesados en el desarrollo, el crecimiento económico y los problemas que el modelo de producción capitalista comenzaba a mostrar, no sólo por la crítica científica sino también ante el inminente estancamiento económico y las crisis en algunos países, encargó al Instituto Tecnológico de Massachusetts un estudio sobre el crecimiento demográfico y la



disponibilidad de los bienes de la naturaleza; como resultado de esta proyección, se publicó en 1972 el informe *Los límites del crecimiento*.

Este documento fue detonante en el debate mundial sobre la finitud de los recursos naturales; recuperaba principios del Maltusianismo, y cuestionaba los modelos de producción y disposición voraz de los “recursos naturales” con proyecciones hasta el año 2100, donde se mostraba una reducción de la población mundial a causa del deterioro del ambiente, la escasez hídrica y la contaminación, proponiendo medidas de conservación para un “desarrollo duradero”. Con esta publicación, se inició un movimiento ambientalista que más tarde sería conocido como el modelo de *Ecología Política*.

Con la publicación de este informe, y la presión internacional con relación al deterioro del medio ambiente, la degradación de los ecosistemas, la contaminación y pérdida de biodiversidad, se dio la llamada *Primer Cumbre de la Tierra* en Estocolmo, Suecia (1972), que es considerada, la primera gran conferencia que se organizó sobre cuestiones medioambientales y marcó un parte aguas en la conducción de la política internacional al respecto.

Con los ojos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), puestos sobre la política de desarrollo impulsada por los organismos financieros internacionales, las publicaciones del Club de Roma y la Conferencia de Estocolmo, se evidenció el grave deterioro del medio ambiente, la economización de las relaciones sociales y el agotamiento de las teorías desarrollistas, que dieron un giro definitivo.

La declaración de la Cumbre de la Tierra en 1972⁷ proclamó que:

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de

⁷ Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano, reunida del 5 al 16 de junio de 1972.



la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto le rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

2. La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos (...)

Adicionalmente a los siete puntos de la proclamación, se señalaron una serie de principios entre los que se incluyó que:

Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras (...)

Este principio, fue fundamental para la integración del Informe Brundtland de 1987 y la conceptualización del desarrollo sostenible; sin embargo se observa que la lógica del discurso de la ONU desde un principio siguió inmersa en una condición *de bienestar* y por tanto de crecimiento económico.

Años más tarde, con el agotamiento del modelo de bienestar y el aumento de la pobreza y la desigualdad, el debate comenzó a darse en torno a la necesidad de establecer la diferencia entre desarrollo y crecimiento económico.

En este tenor, resulta meritorio señalar que numerosas posturas teóricas e incluso epistemológicas han definido al desarrollo sostenible como un objeto de estudio, atravesando el campo de las ciencias sociales y con ello trastocado los debates científicos y también políticos en torno al mismo, como principio de responsabilidad imperante para la sociedad; no obstante, esta línea de pensamiento hegemónico establecida por la ONU como organismo supranacional de gobierno, ha seguido acrecentando su alcance, accionar e inclusión como parte de la política mundial de finales del siglo XX y principios del XXI.



El desarrollo sostenible se ha convertido gracias al impulso de la ONU, en un tópico de importancia para las agendas gubernamentales; en razón de ello, se han celebrado numerosas cumbres internacionales, tratados y convenios con el ánimo de establecer y organizar medidas a seguir por los gobiernos en sus ámbitos nacional, regional y local.

En este orden de ideas, en los últimos años, el término ha ido cobrando mayor importancia en México y el mundo en muchos espacios sociales; y la actividad académica no ha sido la excepción, la mayor parte de las actividades humanas están han sido trastocadas por este concepto, promoviendo desde el ámbito político, alternativas y caminos que nos lleven hacia el desarrollo sostenible.

No obstante, en la lógica del sur y desde la crítica al pensamiento desarrollista, se ha evidenciado que la concepción de los problemas sociales y ambientales actualmente *“se enfocan en la contaminación del entorno, la pérdida de biodiversidad y de espacio natural, la degradación ambiental y la economización del mundo”* (Leff, 2013); razón por la cual, el análisis de estos problemas se ha visto *complejizado*, requiriendo de diversas perspectivas disciplinarias con el ánimo de hacer más clara la comprensión, pero también la búsqueda de soluciones objetivas y asertivas, consolidando la teoría del *otro desarrollo*.

De acuerdo con la teoría del otro desarrollo, que contiene las llamadas visiones del sur, del buen vivir o de la sustentabilidad, la mercantilización de la naturaleza ha modificado la relación y la forma del manejo de la biodiversidad en los países latinoamericanos.

Desde esta corriente, *“se presenta al desarrollo como el reduccionismo del crecimiento económico, y se ha alertado que ello es imposible, en tanto los recursos naturales son limitados y las capacidades de los ecosistemas de lidiar con los impactos ambientales también son acotados”* (Gudynas, 2011).



De acuerdo con esta teoría, el *desarrollo sostenible* no es otra cosa sino una mentira que orilla a seguir deteriorando el medio ambiente y disponiendo de los bienes de la naturaleza, situación que ha ocasionado una pérdida de los valores éticos de la sociedad por la búsqueda de bienestar material, consecuencia de la crisis civilizatoria y socio-ambiental del modelo capitalista, que es, el origen del resquebrajamiento de la sociedad y la causa de la violencia y desigualdad impuesta por este modelo económico.

La actual crisis socio-ambiental que se vive en el mundo es fiel reflejo de lo insustentable que ha sido el modelo económico dominante cuyo discurso, en los últimos treinta años, se ha centrado en una supuesta preocupación entre el crecimiento económico y el deterioro ambiental, razón por la que en los primeros años de la década de los ochenta se dio lugar al desarrollo sustentable ya todo el andamiaje institucional para su puesta en práctica mediante acciones de política pública en el ámbito internacional. Pero esta estrategia delineada e impuesta por los organismos internacionales no ha sido otra cosa más que la prolongación de un modelo colonizador, concentrado ahora en la mercantilización de la naturaleza para dar rienda suelta a la explotación de los bienes naturales que se encuentran en distintos territorios. (Mota Díaz & Sandoval Forero, 2016, pág. 89).

Cabe señalar que, derivado de la lectura amplia y el análisis de los diferentes conceptos, se ha observado que, algunos teóricos de la perspectiva del sur, hacen énfasis en la diferencia entre sustentabilidad y desarrollo sostenible.

Unos ven a estos conceptos como elementos opuestos; no obstante, otros ven a la sustentabilidad como un supra concepto en el cual el desarrollo sostenible es parte implícita; más no determinante para un cambio en la cosmovisión del mundo occidental.

La sustentabilidad es un proceso multidimensional, que implica cambios en las estructuras socioeconómicas, territoriales y ambientales, a efecto de elevar los niveles de vida de los habitantes y garantizar una relación armónica entre la sociedad y la naturaleza, entonces el territorio es el punto de convergencia de esta relación dialéctica; naturaleza y sociedad no son dos elementos separados, forman parte de esa unidad dialéctica. (Carreño y Carrasco, 2015).



Asimismo, se observa que, los postulados de la sustentabilidad buscan por encima del desarrollo, un cambio en la forma de ver, sentir y entender que las sociedades forman parte de la madre tierra.

El concepto de sustentabilidad conlleva a hablar de equidad, modernización, empleo, mejoría de niveles y calidad de vida, estabilidad, nueva relación internacional, así como específicamente hablar en el ambiente agrícola de uso racional de los recursos, protección de la biodiversidad, manejo sostenido, restauración, ordenamiento entre otras; es hacer referencia a corrientes intelectuales y movimientos sociales de las últimas décadas, intervenciones sociales dentro de una reforma del Estado. (Quintero Soto, Fonseca Hernández y Garrido Segura, 2008, pág. 5).

Siguiendo esta línea de pensamiento, se puede decir que la tendencia de la sustentabilidad *apoya una nueva ética* y por tanto, pretende conformar una nueva cosmovisión, en la que se privilegie la pluralidad de cosmogonías y valores, en los que se acepte a la naturaleza como un ente que no es únicamente sujeto de utilidad económica.

Desde esta perspectiva, han surgido nuevos conceptos, como el de *pos desarrollo* de Carvajal Burbano (2009) quien hace énfasis en la capacidad de autodeterminación y decisión social de los pueblos sobre sus recursos reales y potenciales y sobre sus aspiraciones sociales y culturales, contra todos los elementos políticos, culturales, sociales y ambientales, invisibilizados por las corrientes hegemónicas.

Justo aquí, la participación juega un rol fundamental, haciendo sinergia con una gestión social e institucional acorde a los retos de las nuevas construcciones teóricas.

1.3. El desarrollo en México

Como se verá en este apartado, México no ha sido ajeno a la promoción de la política desarrollista impulsada por el modelo hegemónico de la ONU; sin embargo, resulta peculiar desarticular de forma breve, los modelos de desarrollo en México y las



políticas adoptadas al interior y al exterior, pues claramente no han estado en completa concordancia con la evolución de los conceptos y las teorías desarrollistas, aunque así se aparente.

De acuerdo con la construcción histórica de una política de *desarrollo* en México, se puede señalar que, los inicios del proceso de industrialización, modernización y europeización cobraron importancia a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, durante la etapa del Porfiriato, bajo la frase positivista *Orden y progreso*. Esta frase hacía alusión a dos principios *informales* bajo los cuales se auspició el periodo porfirista; el orden se mantenía gracias a la represión y control de la prensa y el progreso a través de la inversión y el crecimiento de la industria y el comercio, que estaban en manos de una oligarquía.

En este período, en México se comenzó a impulsar la inversión extranjera tanto de capital estadounidense como europeo y la exportación de productos derivados de distintas actividades económicas como la extracción de minerales (oro, plata, cobre y plomo), la ganadería, la agricultura (productos como henequén, caña, tabaco y caucho) y la industria (siderúrgica y textil) a muchos países del mundo.

Se dio inicio, además, a una apertura portuaria y la construcción de la infraestructura ferrocarrilera, que permitió el auge de mayores procesos de intercambio comercial con Europa, el Caribe y los EEUU.

Durante esta época, la centralización del poder y la concentración de la riqueza en unas cuantas familias, hizo posible el establecimiento de una política tributaria que permitió el *superávit fiscal* y con ello la construcción de obra pública y la creación de nueva infraestructura para el comercio, aunado a una emblemática y ostentosa arquitectura afrancesada en esta época, ícono del poder económico de las familias adineradas.

Durante el siglo XIX, pero en realidad mucho antes en Europa, la construcción social del desarrollo se asoció con un diseño político: extraer de la sociedad y la cultura una esfera autónoma, la económica, e instalarla en el centro de la política y la ética. Esa transformación brutal y violenta, que concluyó primero en Europa,



estuvo siempre asociada con la dominación colonial en el resto del mundo. Economización y colonización eran sinónimos. (Esteva, 1996, pág. 22).

Pese a la imagen y prestigio que tuvo México por su crecimiento económico y progreso reflejado en este período, las constantes reelecciones de Porfirio Díaz, fueron cuestionadas por varios intelectuales de la época, como los hermanos Flores Magón quienes pugnaban por la libertad de prensa, y por Francisco Ignacio Madero, quién señalaba la necesidad de finalizar con la reelección de Díaz.

Posteriormente, las ideas de caudillos como Emiliano Zapata y Francisco Villa evidenciaron las grandes desigualdades sociales; la marginación y las condiciones de explotación y precariedad de la clase trabajadora, principalmente de la población indígena, que eran casi de esclavitud, esto aunado a que la represión de la libre expresión de las ideas culminaba en sobornos, torturas, exilios o asesinatos.

La institucionalidad porfirista logra resultados impresionantes con base en un modelo dictatorial pero, al mismo tiempo, se crean las condiciones materiales para el estallido de la primera revolución social, que comienza con reivindicaciones políticas –“sufragio efectivo, no reelección”– y termina con demandas sociales como “tierra y libertad”. (Sánchez González, 2009, pág. 80).

Como antecedentes, la desigualdad económica, la marginación, la explotación de la clase trabajadora y la falta de libertades y garantías, entre otras discrepancias, trajeron como consecuencia el estallido de dos importantes huelgas en Río Blanco y Cananea, que marcaron en parte, el inicio de la revolución social a principios del siglo XX en México.

En este sentido, el espíritu revolucionario *de lo social* fue institucionalizado en la Constitución de 1917, la cual, después de innumerables reformas, continúa siendo la Ley Fundamental de los Estados Unidos Mexicanos. Entre los principales logros sociales que emergieron de la revolución y que fueron plasmados como garantías en la Constitución, se encuentran los derechos de educación laica, obligatoria y gratuita, los derechos agrarios sobre la tierra y el empleo digno, así como la libertad de expresión y pensamiento, de imprenta y de creencias.



De manera general, las primeras tres décadas del siglo XX, marcadas por la revolución mexicana, fueron un período de inestabilidad política, económica y social, que desde la lógica occidental sumieron al país en el “rezago y la pobreza”.

En el siglo XX, una vez que la revolución mexicana concluye y se pacifica el país, se promulga la Constitución de 1917, la cual establece nuevas atribuciones y responsabilidades del Estado. En la esencia de los preceptos constitucionales emerge una nueva institucionalidad que necesitará muchos años para implementarse. Nuevas instituciones de toda clase y organismos públicos deben crearse para que emerja una institucionalidad estatal, donde el eje de las transformaciones políticas, sociales y económicas es el Estado. (Sánchez González, 2009, pág. 81).

Bajo esta tesitura institucional, inmersos en un ambiente posrevolucionario con ansias de pacificación, *el discurso del desarrollo* se adoptó en México a mediados de los años cuarenta -a la par de la arenga de Truman en el vecino país del norte- bajo el gobierno del entonces Presidente de la República: Miguel Alemán Valdés. Las acciones y preeminencia de esta adopción desarrollista continúan hasta nuestros días.

Después del conflicto armado de revolución política y social, el control del país recaer en el Partido Nacional Revolucionario (PNR, ahora Partido Revolucionario Institucional, PRI). En principio, el gobierno posrevolucionario enarboló una serie de principios económicos, políticos y sociales surgidos del movimiento armado que propiciaron la creación de instituciones federales de primer orden como la Secretaría de Educación Pública, que han sido parte de una administración centralizada y paraestatal de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la propia Constitución.

A partir de los años cuarenta, las transformaciones sociales conquistadas durante la revolución fueron desdibujándose del interés gubernamental, poco a poco la Economía volvió al centro de la política del Estado, abriendo nuevas brechas hacia el crecimiento económico, mediante el extractivismo, la producción en masa, la explotación de los recursos naturales y el intercambio comercial.



Durante la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI en México, desde la perspectiva de la Economía, se han identificado, tres grandes estrategias del Estado para lograr crecimiento.

Estas tres estrategias o modelos de desarrollo, (Ortíz Mena, 1970; Reynolds, 1977; Huerta y Chávez Presa, 2003) han sido instrumentados con la Economía en el centro del interés político; y aún con las divergencias o desacuerdos con relación a los años de inicio y término, el “Desarrollo Estabilizador”, el “Desarrollo Compartido” y el “Crecimiento Hacia Fuera” o “Neoliberal”, mismos que se describen en la Figura 1, y que han sido el eje de las políticas públicas en México.

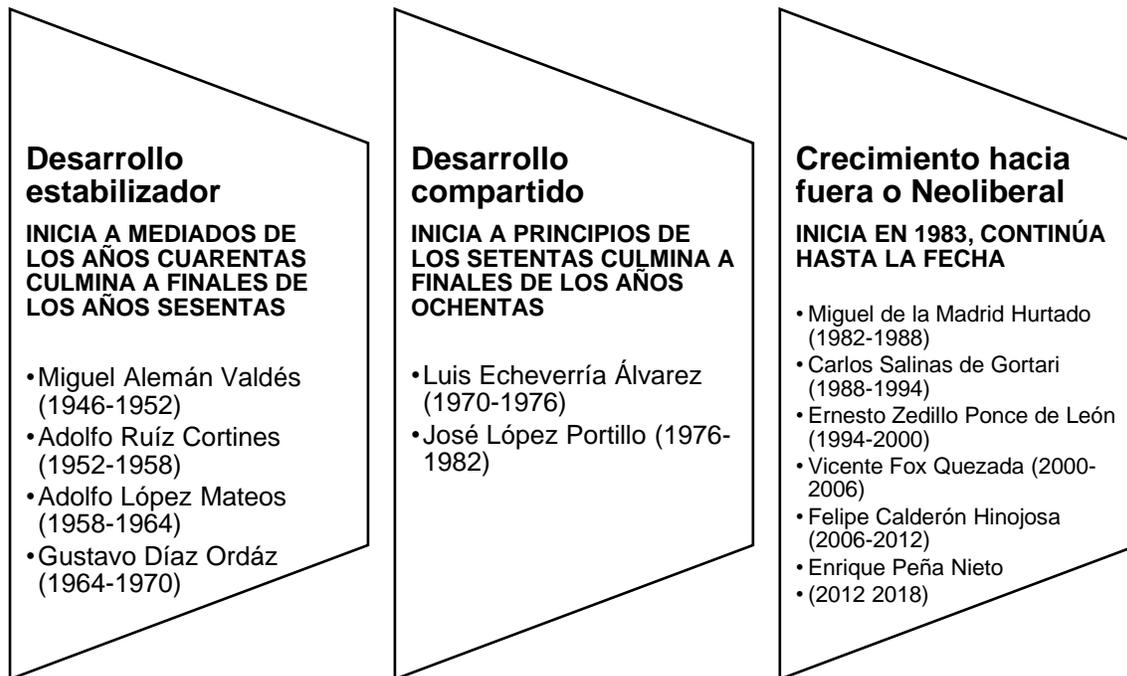


Figura 1. Modelos de desarrollo en México.

Nota: Elaboración propia, con base en Ortiz Mena, 1970; Reynolds, 1977; Huerta y Chávez Presa, 2003.

Estos tres modelos o estrategias de desarrollo, tuvieron a su vez, la adopción de diversas políticas económicas, que se refieren en la Tabla 1, y que han reflejado la fuerte influencia del economicismo, rebasando por mucho, los elementos sociales o ambientales.



Tabla 1
 Políticas económicas adoptadas durante los distintos modelos de desarrollo

Tipo de desarrollo	Desarrollo Estabilizador	Desarrollo compartido	Crecimiento Hacia Fuera o Neoliberal
Política fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Control de la inflación - Facilitación para la apertura de empresas - Impuestos a trabajadores y empleados - Inversión en infraestructura (carreteras, puertos y sector energético) 	<ul style="list-style-type: none"> - Control de la inflación y facilitación para la apertura de empresas - Impuestos a trabajadores y empleados - Inversión en infraestructura (carreteras, puentes, aeropuertos y sector energético) - El gasto público fue el motor del crecimiento económico, los mayores ingresos públicos provenientes del petróleo y de la recaudación generada por el crecimiento económico del país fueron insuficientes para financiar su expansión. 	<ul style="list-style-type: none"> -El ajuste fiscal se llevó a cabo en forma gradual, lo que implicó del lado del gasto: <ul style="list-style-type: none"> -La disminución de los subsidios y transferencias -La racionalización de las erogaciones mediante la caída del gasto en administración, (medidas de austeridad, disciplina y eficiencia en la ejecución del presupuesto y la jerarquización del gasto de inversión). -Se favoreció a los proyectos con periodos cortos de maduración. - Por el lado de los ingresos: -Se buscó su fortalecimiento a través de “reformas” fiscales orientadas a promover el aumento de los ingresos públicos que no provinieran del sector petrolero -Se trató de elevar la competitividad internacional del sistema impositivo mexicano, a través de la reducción de las tasas impositivas, la ampliación de la base gravable y la simplificación de la administración fiscal.
Política monetaria	<ul style="list-style-type: none"> -Se buscó el control de la inflación -Se mantuvo la paridad monetaria peso-dólar - Se recurrió a financiamiento externo internacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Se buscó el control de la inflación - Se mantuvo la paridad monetaria peso-dólar - En razón de ello se empleó una política monetaria expansiva y se contrataron importantes montos de deuda pública externa 	<ul style="list-style-type: none"> - Se liberó la disponibilidad de créditos y de las tasas de interés. - Después de la crisis cambiaria de 1994, el tipo de cambio se liberó a las fuerzas del mercado.
Política comercial	<ul style="list-style-type: none"> -Se adoptó el modelo de <i>sustitución de importaciones</i> -Se favoreció el incremento de los precios y la disminución de la calidad de los productos a consecuencia de la falta de competencia 	<ul style="list-style-type: none"> -Se continuó con la adopción del modelo de <i>sustitución de importaciones</i> - Se siguió favoreciendo el incremento de los precios y la disminución de la calidad de los productos a consecuencia de la falta de competencia 	<ul style="list-style-type: none"> -Debido al carácter mono exportador (80% de las exportaciones eran petroleras) a partir de 1985 se inició la política de liberación comercial. -Se eliminaron las restricciones a la importación. -Se disminuyeron los niveles arancelarios. - Con la apertura comercial se consiguió estabilizar el crecimiento de los precios. - Con la competencia de productos se obligó a los productos mexicanos a mantener en el interior del país precios y calidad.
Política agropecuaria	<ul style="list-style-type: none"> -Se mantuvo al margen de la inversión y el subsidio. 	<ul style="list-style-type: none"> -El crecimiento del sector industrial (4.2% promedio anual), continuó siendo superior al del sector 	<ul style="list-style-type: none"> - Se dejó al mercado la determinación de los salarios contractuales y de los precios de los bienes agropecuarios.



	-Baja productividad y escasos rendimientos	agropecuario, aunque menor al de los servicios (7.2%)	- Se impulsó la productividad a través de la fijación de subsidios y apoyos agrícolas. - La producción agropecuaria se orientó hacia los bienes exportables que señalaban bajos aranceles en los tratados internacionales. - Se modificó el artículo 27 constitucional, culminando el reparto agrario postrevolucionario, permitiendo la transmisión del dominio de ejidos y comunas a particulares.
Política salarial	-Los niveles de ingreso apenas se mantuvieron por encima de la inflación para garantizar el ahorro y la disposición de mano de obra	-Los salarios mínimos reales (descontada la inflación), cayeron en 0.6% promedio anual durante el periodo, y debido a ello su poder adquisitivo, en términos de la canasta básica, se redujo a los niveles prevalecientes a mediados de la década de los años sesenta.	- En el caso de los salarios mínimos sus variaciones consideraban la inflación a futuro y no la del año anterior, lo cual permitía romper con las expectativas inflacionarias.
Política de fomento a la inversión extranjera	-Se favoreció la instalación de empresas con innovación tecnológica para fortalecer el proceso de industrialización -Se promovió la generación de empleos y el crecimiento salarial	-Los desajustes macroeconómicos a niveles nunca antes vistos en el país, motivaron la revisión a fondo de la estrategia macroeconómica.	- Se eliminaron los controles no arancelarios y se impulsó la inversión extranjera mediante la firma de tratados comerciales.
Política de modernización			-El nuevo modelo consideró, actuar sobre tres aspectos básicos: 1) la redefinición del papel del Estado en la economía, 2) la desregulación económica, 3) la apertura comercial, encaminada a incrementar el intercambio con todas las naciones del mundo para promover la eficiencia y competitividad externa de los productos mexicanos.

Nota: Elaboración propia con base en (Huerta y Chávez Presa, 2003).

Aún durante la adopción del modelo Neoliberal en México, en la cual se hablaba de las dimensiones social y ambiental, surgidas a partir de 1987 en el debate internacional como parte del desarrollo sostenible⁸, se observa que esto no significó una ruptura o parteaguas en el modelo de desarrollo o en la política económica, cómo se vio con relación a la evolución del desarrollo en el mundo, tomando en cuenta el surgimiento de diferentes conceptos y teorías, que se han señalado en apartados precedentes.

⁸ Las tres dimensiones del desarrollo sostenible son: la económica, la social y la ambiental.



Derivado de esta ruptura y de la falta de importancia que el gobierno ha dado a los elementos social y ambiental en el diseño de los modelos de desarrollo y por ende, a la política de desarrollo en sí; la implementación de las políticas públicas en los últimos ochenta años ha ido encaminada a impulsar de manera prioritaria el control económico, el crecimiento, la productividad, el incremento de la competitividad y una aparente generación de bienestar que después de un siglo de gestada la revolución social en este país, continúa provocando enormes desigualdades sociales, agravadas ahora por la pérdida de ecosistemas, biodiversidad y la degradación del medio ambiente.

En virtud de lo antes descrito, se puede señalar que la política económica cambió poco en el último siglo de nuestro país. Varias décadas después, se sigue viendo que el crecimiento económico permanece en el centro del desarrollo.

Bajo esta lógica economicista, las condiciones *de lo social y lo ambiental*, se han visto relegadas a formar parte de programas y estrategias de menor preeminencia para el Estado.

A principios de los años setenta la cuestión ambiental aparece en México como una cuestión ecológica gubernamental, en el contexto de un movimiento ambientalista internacional que llevo a las Naciones Unidas a organizar la llamada Cumbre de la Tierra en Estocolmo 1972. Lo ambiental nace en México como bandera ideológica del partido oficial, no como demanda ciudadana. (Lezama, 1999, pág.155).

En cuanto a la política ambiental, se comenzó a institucionalizar hasta la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Durante este sexenio comienza a hablarse formalmente *de desarrollo sustentable* en el Plan Nacional de Desarrollo y se crea la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

Durante este período, la SEMARNAP impulsa el ordenamiento en el manejo previo de programas y estrategias relacionados a la gestión de los recursos naturales, que se venían dando de forma descoordinada como: la configuración de reservas, parques



nacionales y otras demarcaciones que a partir de entonces se integraron como Áreas Naturales Protegidas (ANPs), configurando poco a poco una política conservacionista de los llamados *recursos naturales*.

La política ambiental en México, tiene un objetivo conservacionista. Desde hace una década, de acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), el principal instrumento de la política ambiental en nuestro país y con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad, son las Áreas Naturales Protegidas (ANPs), conceptualizadas como “*porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados*”. (CONANP, 2018)

Las ANPs se crean mediante un decreto presidencial, el cual define las actividades económicas, agrícolas y de preservación e investigación; además de los programas de manejo y conservación que le corresponda, así como los de ordenamiento ecológico que pueden ejercerse en una delimitación territorial, de acuerdo con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En cuanto a la política social, encontramos también que se dieron de forma dispersa y desintegrada de la preminencia económica; tan es así, que los primeros esfuerzos articuladores de una política de desarrollo social en México se dieron hasta finales de los ochenta con el programa *Solidaridad*, durante del sexenio salinista (1988-1994), en un afán de “legitimar” una elección conocida por la famosa *caída del sistema*. Desde entonces, la política social ha sido descrita como “*una política de control y asistencialista*”, (Alayón, 2000) que permite además el mercantilismo electoral.

Además, cabe hacer mención que, fue hasta el año 2000, durante el sexenio de Vicente Fox Quezada que se reconocieron las formas de autodeterminación de gobierno bajo usos y costumbres de los pueblos indígenas, con la modificación



correspondiente de la Carta Magna, reconociendo su conformación dentro de la legalidad.

Con relación a la Tabla 1.1, además de señalar la preeminencia del economicismo en la política del desarrollo nacional, se puede observar que las políticas instrumentales como la fiscal, la monetaria, la comercial, la agropecuaria, la salarial y la del fomento a la inversión extranjera, han ido encaminadas a favorecer el crecimiento del mercado y la productividad económica, pero no la cohesión social, ni el cuidado del medio ambiente, como base y elementos fundamentales del desarrollo sostenible.

Desde este breve análisis, podemos decir que el desarrollo sostenible, como política de macro gobierno impulsada por la ONU, no ha permeado de forma transversal en las políticas públicas de México que se han diseñado para la protección al ambiente, la cohesión y calidad de vida de la sociedad y el crecimiento económico. Mientras que las acciones que se han llevado a cabo con relación a la sustentabilidad impulsada desde la teoría del *otro desarrollo*, han sido completamente invisibilizadas del reconocimiento gubernamental, de las políticas públicas y en cierta medida también de la gestión institucional.

1.4 El desarrollo sostenible y la sustentabilidad en México

La línea que ha seguido la política de desarrollo en México ha sido la dictada por la ONU, es por ello que la palabra “desarrollo” hace pensar *a priori*, en crecimiento y bonanza y en el aspecto económico; sin embargo, cuando se le agrega el calificativo “sostenible” el concepto de la palabra intrínsecamente, se transforma.

En los últimos años se ha escuchado cotidianamente este término, y hemos llegado a internalizarlo como un compromiso o una responsabilidad compartida. Sin embargo, la responsabilidad se ha abandonado en el Estado. La dinámica de la vida actual, en la era de la posmodernidad, hace que de modo inconsciente el término esté presente en la vida de cada uno de los habitantes de la Tierra, pero no en sus acciones.



En este apartado se desarrollarán dos distintas perspectivas; la del desarrollo sostenible y la de la sustentabilidad; la primera como una corriente de pensamiento hegemónico institucionalizada en la política desarrollista mexicana y la segunda como un paradigma en construcción que tiene origen en una perspectiva crítica latinoamericana que pugna por la gestión social y la visibilización de los aspectos: humano, cultural, ambiental, tradicional y ancestral, ambas con relación a su trascendencia en la política del desarrollo en México.

Para la diferenciación entre la corriente hegemónica de la ONU y la perspectiva latinoamericana, nos referiremos a la primera como *desarrollo sostenible* y a la segunda como *sustentabilidad*.

1.4.1. La perspectiva institucional: el desarrollo sostenible

Los antecedentes de la corriente del Desarrollo Sostenible iniciaron formalmente en 1968, con la creación del “Club de Roma”, el cual buscó la promoción de un crecimiento económico estable y sostenible para toda la humanidad.

La primer Cumbre de la Tierra realizada en Estocolmo, en 1972, manifestó por primera vez la preocupación a nivel mundial de los problemas ambientales. En la Declaración de Estocolmo, resultado de esta cumbre, se integraron los elementos básicos de la corriente hegemónica:

El crecimiento económico, la innovación de tecnología, la transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países subdesarrollados, un mejor manejo de los recursos naturales, la reducción en la tasa de crecimiento de la población, la cooperación internacional para el desarrollo y la adopción institucional de los problemas ambientales a través de la elaboración de las leyes. (ONU, 1972).

Para finales de los años ochenta, al seno de la ONU, el concepto de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales dio un vuelco en el discurso desarrollista; y fue adjetivado como *sostenible*.



El concepto de desarrollo sostenible explicita la íntima, inevitable y mutua interdependencia entre sistema natural y desarrollo. Si el primero constituye la base de todo progreso y bienestar social, y proporciona los recursos para su logro, es el segundo el que permite crecimiento económico pues provee los medios financieros, científicos, técnicos y organizacionales que permiten la utilización racional y eficiente del sistema natural así como su preservación. (Bifani, 1999, pág. 108).

Este adjetivo modificó el concepto original de los años cuarenta abriendo nuevos derroteros teóricos; sin embargo, no cambió la internalización humana que se tenía del discurso de crecimiento económico, ni quitó del centro del *deseo social*, la imitación del *American life style*.

A partir de 1987, con la publicación del Informe Brundtland, se comenzó a hablar del desarrollo de la sociedad con la previsión del cuidado y respeto a la biodiversidad y los ecosistemas, formalizando e institucionalizando el concepto del *desarrollo sostenible*.

La principal declaración de la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas fue: “*El desarrollo duradero es aquel en el que se cubren las necesidades de la generación presente, sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.*” (WCED, 1987, pág. 43).

Este concepto, comenzó a cobrar gran importancia sobre las cuestiones sociales, políticas y económicas de México, a partir de ese mismo año, bajo el llamado de la ONU a tomar medidas con relación a la degradación del ambiente en la búsqueda del desarrollo; en el ámbito gubernamental, se comenzaron a integrar medidas para la preservación de los recursos naturales.

La búsqueda del desarrollo había puesto en el centro de la política mundial al crecimiento económico; sin embargo, la discusión sobre los daños al medio ambiente y las consecuencias de éstos, vinieron a establecer una ruptura en la concepción del desarrollo, que sigue siendo objeto de debate científico y político.



Han pasado más de treinta años desde la declaración de la Comisión Brundtland, y en México, aún no se revierte ni se detiene la degradación ambiental; al contrario, sus efectos se han hecho más evidentes.

Con relación a lo expuesto sobre el desarrollo sostenible, Mitchel señaló dos premisas concretas que surgieron del Informe Brundtland:

1. Proponer a largo plazo las estrategias medioambientales necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible en el año 2000 y en adelante.
2. Identificar cómo las relaciones entre la población, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo pueden incorporarse a las políticas nacionales e internacionales. (1999, pág. 168).

En México, encontramos dos corrientes de pensamiento dentro de la visión del desarrollo sostenible: la primera enfocada en objetivos específicos de desarrollo y la segunda con un enfoque en los mecanismos de control requeridos para disminuir el impacto dañino que causan las actividades humanas sobre el medio ambiente.

En otras palabras, en el ámbito político y científico como se señaló en líneas anteriores, la corriente hegemónica ha sido la del desarrollo sostenible, y las políticas establecidas desde la ONU son las que se han adoptado y replicado, mediante el esquema federalizado, por los tres ámbitos de gobierno mexicano.

Además, México ha apostado por una política de ciencia y tecnología, que privilegia la investigación de las llamadas ciencias exactas o disciplinas duras, para la generación de *técnicas amigables* con el planeta.

Por otro lado, en el ámbito de las ciencias sociales el privilegio de la política científica nacional no ha llegado.

Es a través de la propia experiencia dentro de la Administración Pública, que se han impulsado medidas para la preservación y conservación de ecosistemas.



Recordemos que la ONU concibe al desarrollo sostenible “*como un proceso para crear una vida mejor a través de la expansión de un conjunto de condiciones en las que se vinculan variables ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas*” (ONU-México, 2018).

En México, se ha promovido una política nacional tendiente a posicionar al desarrollo sostenible como la principal premisa de progreso, comprometiendo al país a contribuir con éste, con la firma de varios convenios internacionales.

En el año 2000, se celebró, en Nueva York, la *Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas*. En dicho evento, los líderes de 189 naciones se comprometieron con el contenido de la Declaración del Milenio: compuesta por los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁹, incluido México.

Según la ONU (2018), los ODM buscaron atender las necesidades más apremiantes de las sociedades y los derechos fundamentales de los seres humanos, definiendo metas e indicadores con el propósito de medir el grado de avance y cumplimiento de los 8 objetivos establecidos, para así dar seguimiento a la mejora en la calidad de vida y el desarrollo, en las tres dimensiones de la sostenibilidad: la social, la económica y la ambiental.

Siguiendo esta misma lógica, en septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), “*misimos que no sustituyen a los ODM, sino que, por el contrario, con base en el resultado de sus indicadores; se amplían a 17 las vertientes de incidencia económica, social y ambiental*”. (ONU- México, 2018).

En este sentido, México ha inclinado la política de desarrollo, a la agenda de la ONU, suscribiendo los acuerdos y convenios marco, asumiendo el compromiso de contribuir con los ODS.

⁹ <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>



Bajo el esquema federalizado se ha promovido al desarrollo sostenible, como elemento indispensable en la gestión pública, replicando y alineando esta política desarrollista en las entidades federativas y los municipios.

Además, se ha participado activamente en la adopción de la agenda 2030, incluso se han hecho reformas a la Constitución y a la Ley de planeación relacionadas con la adopción de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Como ejemplo, hemos advertido que varias entidades federativas, entre estas, Aguascalientes, Chihuahua, Chiapas, Hidalgo y el propio Estado de México, han adoptado los principios, valores, objetivos y estrategias del desarrollo sostenible y de la agenda 2030, específicamente con relación a los ODS en sus planes estatales de desarrollo.

De la misma forma, la agenda 2030, comienza a verse como referente para el diseño de políticas desarrollistas a nivel municipal.

1.4.2. La perspectiva de la sustentabilidad

En contra sentido a lo que establece la postura hegemónica del desarrollo sostenible, propuesta por la ONU, la corriente crítica latinoamericana ha deconstruido este concepto, visibilizando desde esta lógica, la adjetivación *sostenible* como una serie de concepciones meramente discursivas y aparentes.

En el ámbito intelectual de los últimos años, numerosos científicos mexicanos han abierto discusión sobre la validez de los fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos de la perspectiva latinoamericana para su abordaje científico.

Derivado de esto, y de la inquietud investigativa de este trabajo, se buscará realizar una contrastación entre la perspectiva latinoamericana y la corriente hegemónica, la cual nos servirá para evidenciar las carencias, la falta de inclusión y la invisibilización de los sectores sociales, en la integración y ejecución de la política de desarrollo en México, basada en la perspectiva hegemónica.



Como se ha mencionado, la construcción de la corriente crítica latinoamericana surgió a partir de los años sesenta y setenta, cuando comenzaron a ser más evidentes los estragos de pobreza y marginación que el modelo económico neoliberal ha ocasionado en la sociedades latinoamericanas, asiáticas y africanas.

En esta misma tesitura, Boaventura de Sousa Santos (2009) propone el uso del concepto “epistemologías del Sur” para dar cuenta de las diversas formas de construir conocimiento no solo en América Latina, sino también en África y en Asia. Estas variadas epistemologías se proponen cuestionar y separarse de las categorías y conceptos del pensamiento occidental que naturalizan la colonialidad. (citado en Mota Díaz & Sandoval Forero, 2016).

Desde esta perspectiva que hemos identificado como *sustentabilidad*, en México, la adopción del modelo de desarrollo hegemónico, ha propiciado un exceso de individualismo económico que se ha internalizado en los aspectos más sensibles de la sociedad.

Esta internalización, ha llegado a trastocar la cultura, la educación, la ideología, el comportamiento y los valores de la sociedad mexicana actual, misma que han quedado subyugada al modelo dominante por no encontrar alternativas *institucionales* para ir en contra de la política adoptada por el gobierno mexicano.

En virtud de esta advertencia, surge la necesidad de desarrollar *teóricamente*, propuestas que puedan construir conceptos y categorías de análisis que sean *punta de lanza* para visibilizar los problemas que existen como consecuencia de la adopción de una política de desarrollo homogeneizante, en la que no se considera a la sociedad mexicana en su complejidad y heterogeneidad. Establecer alternativas teóricas fiables y viables que sintonicen con la pluriversidad mexicana es uno de los retos de esta investigación.

En los últimos años han aparecido y se han analizado y discutido nuevas propuestas alternativas al concepto de desarrollo, que fue durante décadas el paradigma dominante impulsado desde los centros de poder y llevado a todos los rincones del mundo. En la actualidad, la búsqueda de una modernidad alternativa integra propuestas tan variadas como la del decrecimiento (Europa), el buen



vivir (Ecuador y Bolivia), el eco socialismo (Francia) y la sustentabilidad o sociedad sustentable (ambientalismo). (Toledo & Ortíz Espejel, 2014).

De acuerdo con distintos autores latinoamericanos (Esteva G. , 1997; Escobar, 2007; Gudynas; Mota y Sandoval, 2017), el desarrollo sostenible y la sustentabilidad no son premisas opuestas, sino complementarias; sin embargo, la perspectiva hegemónica de la ONU, intenta encuadrar en una perspectiva homogeneizante, las cosmovisiones de países que como México, son diversas.

La sustentabilidad como perspectiva, hace énfasis en una crítica hacia la mercantilización de la naturaleza y la sociedad, propiciada por procesos políticos y económicos, que han distorsionado las relaciones socio ambientales originando además, la pérdida de biodiversidad y la degradación del ambiente. (Leff, 2013)

A esta perspectiva, *“México ha hecho propuestas relevantes, sobre todo con relación a la sustentabilidad desde los modelos comunitarios de desarrollo, con las aportaciones de autores como Víctor Toledo, Enrique Leff, David Barkin y Eduardo Sevilla”* (Tetreault, 2004, pág. 46).

Entre los estudios científicos generados en este país, hemos encontrado un elemento convergente para enfrentar los problemas ambientales y sociales, principalmente generados como consecuencia de la adopción de una política de desarrollo basada en el crecimiento económico, que fomenta por distintos medios la extracción y *aprovechamiento* de los bienes naturales, este elemento convergente es el poder social.

De acuerdo con esta perspectiva, la política desarrollista basada en el incremento de la productividad y competitividad de los sectores económicos, ha generado una internalización individual y social de dominación y posesión del ser humano sobre la naturaleza; que permea transversalmente la totalidad de políticas públicas emanadas del Estado mexicano.

Con relación a lo anterior y de acuerdo con Leonardo Boff, las visiones extractivistas, han ocasionado lo que se denomina *crisis civilizatoria*, la cual se caracteriza por una



carencia de valores éticos y morales en la convivencia entre seres humanos y de manera general, entre el ser humano y la madre tierra, visto al primero como parte de la naturaleza misma.

En este sentido, México se encuentra en crisis. La corriente hegemónica no ha ofrecido aún soluciones efectivas a los problemas sociales, económicos, ambientales, políticos y culturales, incrementando el descrédito en las instituciones y el gobierno en general.

Al respecto, Víctor Toledo científico social y actual secretario de gobierno federal, señala que:

Dado ese descrédito (...) se utiliza un concepto de sustentabilidad, que es definido desde una perspectiva eco política, y se aplica y se hace operativo como equivalente o sinónimo al concepto de poder social, ciudadano o civil. Esta definición parte de la evidencia acumulada que muestra que ni los gobiernos, ni las empresas y corporaciones, ni las principales organizaciones internacionales han sido capaces de tomar medidas y acciones en la dirección que marcan los principios más obvios de la sustentabilidad. Por el contrario, parece evidente que sólo desde la sociedad civil, no importa el país o la región de que se trate, existen y se extienden experiencias efectivas de sustentabilidad. Las siguientes secciones están dedicadas a desarrollar esta idea de sustentabilidad como poder social, a partir de un conjunto de premisas basadas en una cierta “teoría de los tres poderes”. (Toledo y Ortiz Espejel, 2014, pág. 13).

De acuerdo con el planteamiento de sustentabilidad de Toledo, los tres poderes son: el poder político, el poder económico y el poder social, y sólo mediante el ejercicio pleno de este último a través de la participación se generan prácticas y modelos que integran una idea más completa y fuerte de sustentabilidad.

En este sentido, para dar mayor claridad y reforzar más la perspectiva del otro desarrollo, resulta importante destacar la propuesta de Gudynas, sobre las tres posturas diferentes de sustentabilidad: “*la sustentabilidad débil; la sustentabilidad fuerte y la sustentabilidad súper-fuerte*” (2011, pág. 15).

De acuerdo con los planteamientos de este autor, el desarrollo sostenible atraviesa distintas etapas. A mayor grado de comprensión de la *sustentabilidad*, el desarrollo



sostenible se hace más fuerte; es decir, los caminos para llegar al desarrollo van conformando una sustentabilidad cada vez más fuerte.

Gudynas afirma que *“el desarrollo sostenible débil acepta modificar los procesos productivos actuales para reducir el impacto ambiental y considera que la conservación es necesaria para el crecimiento económico”* (2011, pág. 15).

El desarrollo sostenible, ha apostado por mejores y más eficientes usos de la energía y mitigación de la contaminación, otorgando importancia al aspecto tecnológico y un fuerte peso a los instrumentos económicos.

Por otra parte, el desarrollo sostenible fuerte *“advierde que no toda la Naturaleza puede ser reducida a un capital natural, y que no todas las valoraciones son económicas”* (Gudynas, 2011, pág. 15). Esta postura, fortalece la sustentabilidad al tomar conciencia sobre la irreversibilidad de la transformación de la naturaleza en *bienes* (por ejemplo, de un árbol en un mueble), o sobre la limitada capacidad del *dinero* para acelerar el ritmo de crecimiento y la resiliencia de la naturaleza (el capital no puede generar un árbol, ni hacer que éste crezca más rápido).

Finalmente, Gudynas propone el desarrollo sostenible súper-fuerte, *“el cual sostiene que el ambiente debe ser valorado de distintas maneras y que además del valor económico, también existen valores culturales, ecológicos, religiosos o estéticos, que son tanto o más importantes”* (Gudynas, 2011, págs. 15-16).

En esta postura, la sustentabilidad otorga valor al conocimiento e identidad de los pueblos y comunidades. El conocimiento e identidad, se reciben como herencia y a su vez son legado de las futuras generaciones. No son bienes intercambiables monetariamente.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se puede decir que la sustentabilidad, como perspectiva, se apoya en una nueva ética y, por tanto, requiere de una nueva manera de pensamiento para privilegiar lo social y cultural en una pluralidad de valores.



De lo antes expuesto, podemos resumir que la perspectiva de la sustentabilidad propone tres principios fundamentales; el primero sobre el replanteamiento de la relación entre el ser humano y la naturaleza (Boff, Gudynas); el segundo con relación a la deconstrucción del pensamiento desarrollista basado en el crecimiento económico (Escobar, Leff) y el tercero con relación al protagonismo del poder social (Toledo) como elemento transformador para la articulación del poder político y el poder económico.

1.4.3 La gestión del desarrollo en México

Es bien conocido que la reinención de la ciencia y la innovación, proponen siempre términos y conceptos diferentes tratando de dar respuesta a las necesidades cambiantes de la estructura social, desde la tradición positivista, con relación a la evolución del quehacer gubernamental, el llamado Neo institucionalismo ha sido la teoría que ofrece explicación a esta adaptación institucional a lo largo del proceso histórico.

La década de los años 1970 se caracterizó por los cambios profundos producidos en todos los órdenes, político, social, económico, cultural e internacional. Las transformaciones fueron radicales en tanto la crisis fue estructural. La perspectiva socio céntrica entra en crisis, precisamente, cuando el Estado de Bienestar se resquebraja. En los años transcurridos desde el 1945 a 1968, en pleno auge del *Befare State*, el Estado es relegado como concepto explicativo para el análisis de las políticas públicas, dejando de lado en el análisis, la influencia de los Estados en las relaciones con los grupos sociales y en los procesos políticos y socioeconómicos. En los albores de la década de los '70, cuando la crisis impregna a los países capitalistas, el Estado vuelve a instalarse en los estudios de los teóricos de la política, recobrando fuerzas, en tanto la relación economía y política no puede ser pensada sin reintroducir al Estado en los análisis. El mismo Easton, en los '80, reconoce haberse equivocado en desconocer al Estado para pensar la ciencia política. (Mendíaz, 2004, págs. 8-9).

Dentro de la teoría del neo institucionalismo, en el ámbito práctico, la llamada Nueva Gestión Pública comenzó a impulsar reformas con elementos de la empresa privada aplicados a los procesos de manejo en la administración pública. Los fines de una economía lucrativa fueron trasladados al quehacer gubernamental para hacer gobiernos “*más eficientes y menos costosos*” (Gore, 1995).



Dentro de esta serie de adopciones gerenciales por parte de la administración pública, se dieron una serie de cambios legales y administrativos, que han sido llamados por diversos autores como “reformas del Estado” (Guerrero, 2003; Andara M., 2007 y Bozeman, 1998).

Debido a estos impactos el Banco Mundial tomó la iniciativa de proponer una “segunda etapa” a todos sus miembros, la cual fue llamada -o mal llamada según algunos expertos- como la “segunda generación de reforma del Estado”. Su objetivo realmente no era sustituir la matriz estado céntrica que caracteriza a los países en desarrollo, ni tampoco alcanzar una etapa post-burocrática, sino más bien, lograr que el Estado se convirtiera en una institución pública más eficaz –y la palabra “eficaz” es la que más se repite en el informe mundial de este organismo- en cuanto a ser un servidor eficiente de los servicios públicos de sus sociedades. Lo que se proponía era “iniciar un proceso de reconstitución de la capacidad estatal”, tomando en cuenta que los países desarrollados de Occidente como los de más reciente desarrollo (los asiáticos Hong Kong, Corea o Taiwán) habían usado un Estado eficiente en sus procesos de desarrollo. Tomando en cuenta estos modelos, en los países en desarrollo, el Estado debería cimentar las bases para que se alcanzara un desarrollo sostenible tanto en el plano económico (con mercados prósperos) como en el plano social (al fomentar el capital humano y social) como estrategia para vencer la pobreza y la exclusión social. (Andara M., 2007, pág. 78).

Dichas *propuestas* se retomaron por varios países, una vez que los organismos financieros internacionales señalaron que los gobierno eran “incapaces” de alcanzar el desarrollo con limitadas posibilidades de fortalecimiento de sus administraciones públicas, *debiendo* comenzar a encauzar el objetivo común de *buen gobierno y desarrollo* de manera integral mediante el trabajo coordinado y estratégico, dejando de lado el conocimiento que los gobiernos basaban *en el aprendizaje común*.

De esta forma la planeación estratégica, la transparencia, la rendición de cuentas y los presupuestos basados en resultados, se instauraron en el quehacer gubernamental, junto con otros procesos, para cumplir con los señalamientos discursivos mediante los cuales los recursos públicos se convierten en productos, bienes y servicios *dirigidos* hacia la ciudadanía.



En las décadas posteriores a los años setentas, se siguió el mismo esquema de reproducción de políticas impuestas por los organismos internacionales.

Sin embargo, Latinoamérica enfrentó un choque cultural en la formulación de la Nueva Gestión Pública¹⁰ (NGP), principalmente orientada al servicio al ciudadano visto como cliente. La NGP tiene como propósito enfatizar los logros obtenidos por la administración pública, manteniendo la imagen *empresarial* que contrasta con la carente capacidad de una desacreditada burocracia.

En México no se ha llegado a tener un Estado gerencial eficiente y tampoco se ha consolidado un Estado que atienda las demandas sociales con desapego al gerencialismo, más bien, se viene aplicando la *tradición* consistente en *cubrir las apariencias*. No se está en congruencia plena con la postura hegemónica del gobierno efectivo impuesta “desde arriba”, y tampoco se escuchan las demandas sociales que surgen “desde abajo”.

No obstante, la planeación del desarrollo es el instrumento a través del cual la administración pública mexicana en los diferentes órdenes de gobierno, organiza las acciones encaminadas a lograr el desarrollo.

Con relación a lo antes señalado, debemos recordar que el quehacer gubernamental está regido por un principio de legalidad de derecho público, el cual señala que: “*para la conducta de los órganos estatales la norma de clausura indica que todo lo que no está expresamente autorizado por la ley está prohibido*” (Carbonell, 2011)

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Sistema Nacional de Planeación Democrática dará “*solidez, dinamismo,*

¹⁰ Para algunos autores el término *New Public Management* se traslada al español como nuevo manejo público, o nueva gerencia pública; sin embargo nosotros retomamos el concepto nueva gestión pública, porque el término gerencia puede ser entendido en el sentido jerárquico de la toma de decisiones, mientras que manejo queda acotado y no refleja integralmente el significado de las tareas que se realizan mediante la gestión en el ámbito público, y se entiende a la administración lejos de una óptica *cupular* de la toma de decisiones, misma que puede generar la realización de planes, programas y proyectos desde la sociedad misma.



competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (Diario Oficial de la Federación, 2017), mientras que la Ley de Planeación señala en el artículo 2° que:

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial de la Federación, 2018).

Asimismo, con respecto a la Ley de Planeación, es meritorio señalar que este último párrafo fue modificado mediante la reforma del 16 de febrero de 2018, misma que entró en vigor a partir del 1° de abril de 2018.

En este sentido, observamos la importancia que el gobierno otorga a la medición, comprobación, verificabilidad y cuantificabilidad de los fines y resultados de la política desarrollista mexicana.

Bajo esta lógica, se puede señalar que uno de los principales objetivos de la administración pública es medir el grado de resultados que se obtienen del ejercicio de los recursos públicos, y como éstos resultados fortalecen y articulan el entramado discursivo en torno a la eficiencia, la eficacia y la efectividad del quehacer gubernamental.

Para entender el manejo por resultados, primero abordaremos la efectividad, la cual en algunas ocasiones es confundida con la eficacia o la eficiencia; sin embargo, en la gestión son cosas distintas, pero íntimamente relacionadas.

La eficiencia es *“la relación entre lo conseguido y lo que se puede conseguir”* (Emerson, citado en Chiavenato, 2004) y la eficacia *“la consecución de los objetivos previstos”* (Chiavenato, 2004); por su parte la efectividad es conceptualizada por la RAE como *“la capacidad de conseguir el resultado que se busca”*; es decir la capacidad



de sumar eficiencia y eficacia en la búsqueda y consecución de un objetivo previamente establecido.

Alberto Mejía, propone los siguientes conceptos:

Eficacia: Grado en que se logran los objetivos y metas de un plan, es decir, cuánto de los resultados esperados se alcanzó. La eficacia consiste en concentrar los esfuerzos de una entidad en las actividades y procesos que realmente deben llevarse a cabo para el cumplimiento de los objetivos formulados.

Eficiencia: Es el logro de un objetivo al menor costo unitario posible. En este caso estamos buscando un uso óptimo de los recursos disponibles para lograr los objetivos deseados.

Efectividad: Este concepto involucra a la eficiencia y la eficacia, es decir, el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles. Supone hacer lo correcto con gran exactitud y sin ningún desperdicio de tiempo o dinero. (Mejía, 2018).

Para las actividades de administración pública y en específico para la gestión institucional de la planeación del desarrollo, los conceptos antes señalados adquieren preponderancia en el ánimo de garantizar que los quehaceres gubernamentales funcionen adecuadamente y hagan lo que a derecho les corresponde; por lo tanto, se establecen mecanismos para su regulación. *“Los conceptos de eficiencia y eficacia han sobrepasado el límite de lo administrativo y lo económico, han sido incorporados en cuerpos normativos”*. (Gardais Ondarza, 2002).

La mayor parte de los elementos de gestión pública, han sido instaurados en la administración pública mexicana bajo las condicionantes impuestas desde los organismos financieros internacionales.

Señala Boaventura de Sousa Santos que:

[...] la globalización hegemónica es una fuerza que se reivindica a sí misma por la propia idea de fuerza, es decir, por imperativos de libre mercado, tales como las agencias de clasificación, las condicionalidades impuestas por agencias financieras multilaterales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), la deslocalización de empresas, el acaparamiento de tierras [...] etc. (2018, pág. 243).



En este sentido, el desarrollo sostenible implicaría *per se* un cambio en la gestión de la planeación para el desarrollo; sin embargo, para la administración pública, la institucionalización de la planeación para el desarrollo sostenible no existe de manera multidimensional, sino que existe de manera globalizante, a través del seguimiento de las condicionalidades impuestas desde los Organismos de Financiamiento Internacional (OFI) como el BM o el FMI, situación que impacta en la sociedad, la economía y el ambiente.

[...] Cuando la cultura neo empresarial se introduce en unas organizaciones o ámbitos de gestión pública con una sólida cultura organizativa que agrupa valores públicos (que es una situación bastante excepcional en las administraciones públicas de los países latinos) los efectos son muy distintos [...] En primer lugar se produce un lógico choque entre ambas culturas que puede tener como desenlace una cultura organizativa híbrida que combina valores públicos con valores de carácter empresarial. (Ramió Matas, 2001, pág. 19).

De cara al impostergable contexto social, político, económico y ambiental en América Latina, con una preocupación cada vez más apremiante respecto al cambio climático y la degradación del medio ambiente (Leff, 2013), tocar el tema de la gestión de la sustentabilidad, resulta importante porque aporta teóricamente, para la comprensión del entramado complejo que influye no solo en lo económico, sino también en lo social, ambiental, cultural e institucional.

La generación de culturas organizativas *híbridas* ha ocasionado que institucionalmente se sigan técnicamente las reglas, de forma automática, atendiendo un conocimiento elemental del *cómo hacerlo*, nulificando la capacidad crítica y cuestionadora del *para qué hacerlo*, orillando a las organizaciones gubernamentales a *cumplir las reglas*, sin entender hacia dónde se encaminan. Esta situación, origina que los objetivos no se cumplan de forma eficaz, eficiente y efectiva, como ha ocurrido en la mayor parte de América Latina, por seguir las recomendaciones de organismos que condicionan los recursos económicos a cambio de la homogeneización gerencial de los procesos administrativos.



Una parte medular de la gestión pública es su proceso de planeación, “*la planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempos y números necesarios para su realización.*” (Reyes Ponce, 2004, pág. 244).

La planeación fija los objetivos, principios, valores y acciones específicas que una organización habrá de emprender, para lograrlos en determinado tiempo, en el caso de México para el 2030.

En esta tesitura, resulta también conveniente identificar los problemas de gestión tanto del desarrollo sostenible, como de la sustentabilidad en la administración pública, para generar recomendaciones que contribuyan a la transformación flexible y transversal de la lógica del Estado.

1.5 El desarrollo sostenible en el Estado de México

Antes de entrar en materia de este apartado, es importante mencionar que el estudio del desarrollo sostenible en el Estado de México es un tema incipiente y poco estudiado en su generalidad como entidad federativa; por lo tanto, existe escasa literatura que documente la adopción de esta política en el caso específico mexiquense.

Con relación a una política de sustentabilidad, el estudio es aún menor o prácticamente inexistente, ya que la política adoptada a nivel federal responde como se ya se ha dicho, a la perspectiva hegemónica de la ONU.

En virtud de ello, este apartado integra una *descripción* de la forma institucional y legal en la que opera la política de desarrollo en el Estado de México. Adicionalmente, se esbozan algunas problemáticas que dentro de la propia institucionalidad enfrenta la entidad mexiquense con relación a la legalidad excluyente de la política desarrollista.



La política de desarrollo del Estado de México, en concordancia con la política de desarrollo adoptada por el Gobierno Federal durante el período 2012 – 2018, mantuvo sintonía con las condiciones impuestas por el discurso de organismos internacionales como la ONU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, por mencionar a algunos.

Los alcances de la postura hegemónica han llegado en los últimos años a alcanzar el ámbito subnacional. *“Los principales antecedentes planteados en reuniones internacionales en torno a la sostenibilidad del ambiente, enfatizan la trascendencia que han tenido las políticas globales ambientales como referentes para el diseño de políticas a nivel regional, nacional y local”*. (Pérez Garcés, Espinosa Ayala y Terán Varela, 2018)

En este sentido, el esquema federalizado en nuestro país, ha propiciado la replicabilidad en la adopción de las políticas a nivel subnacional; es decir la política adoptada por la federación, es y será la política que se adopte en las entidades federativas y los municipios.

Para el caso específico del Estado de México, el gobierno del sexenio (2017-2023) encabezado por el Lic. Alfredo del Mazo Maza, ha prestado especial atención al Desarrollo Sostenible, alineando el plan de desarrollo de la entidad a los ODS de la Agenda 2030; sin embargo, el proceso para crear una vida mejor a través del desarrollo sostenible, y más aún mediante la expansión de un conjunto de condiciones en las que se vinculen variables ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas, es una aspiración lejana, sobre la cual hay mucho por construir.

Para el caso del Estado de México, la política desarrollista ha sido elaborada con una nula participación de la población y ha sido diseñada bajo un esquema homogéneo de planeación estratégica propuesto por organismos internacionales. Bajo esta óptica, se trata de englobar a través de un Plan que adopta a la Agenda 2030, la heterogeneidad



de la población de la entidad mexicana en su conformación étnica, regional, social, productiva y ambiental.

En el Estado de México, al igual que en el caso Federal, la gestión del desarrollo se enmarca en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que establece el fundamento expreso para la existencia del “Sistema Estatal de Planeación Democrática”, por tanto, su creación y reglamentación derivan del mandato previsto en el artículo 139 de dicha norma, y asimismo del artículo 18 que señala: “El desarrollo se basará en el aprovechamiento sustentable¹¹ de los recursos naturales, cuidando la integridad de los ecosistemas, fomentando un justo equilibrio de los factores sociales y económicos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.” (Gobierno del Estado de México, 1995).

En este orden de ideas, en lo que respecta a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se establece en el artículo 77, fracción VI, que la planeación es una facultad del Gobernador y se señala en el artículo 15, lo siguiente:

Artículo 15.- Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades. Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos. La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior.

Asimismo, en el artículo 139, fracción I párrafo tercero, se lee lo siguiente: “*Los ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos*

¹¹ En la redacción de los ordenamientos legales y la normatividad en general, no se reconoce una diferenciación conceptual de los términos sostenible y sustentable, a diferencia de la contrastación epistemológica y de pensamiento que se ha realizado a lo largo de este capítulo.



establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades". (Gobierno del Estado de México, 2018).

De esta forma, para la gestión de la planeación del desarrollo, en lo concerniente a la legalidad existe una relación enunciativa entre la planeación y el desarrollo sostenible, puesto que la primera constituye el medio para lograr lo segundo; no obstante lo anterior, el mandato constitucional de referencia no ha permeado a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios la cual entiende por desarrollo: "*el proceso de cambio social que persigue como finalidad última la igualdad de oportunidades sociales, políticas, económicas y de desarrollo en un medio ambiente adecuado para los habitantes de una delimitación territorial*" (Gobierno del Estado de México, 2016, pág. 7), evidenciando que esta ley omite adjetivar al desarrollo, como un desarrollo *sostenible* en la entidad, a diferencia de lo que ocurre a nivel federal¹².

La priorización del crecimiento económico queda establecida en ley estatal, al no señalar tácitamente al desarrollo como *sostenible*. En este sentido, los fines de la planeación son legalmente imprecisos, por tanto, los medios con que se coordine la administración pública para buscar el desarrollo sostenible serán parcial o totalmente ineficaces.

Llegado a este punto, podemos decir que la omisión referida en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios es subsanada parcialmente por otro de los instrumentos de la legislación ambiental mexiquense, el Código para la Biodiversidad del Estado de México, el cual reconoce a la *política ambiental* como:

El conjunto de principios y conceptos que dirijan y orienten las acciones públicas hacia los diferentes sectores de la sociedad para alcanzar los fines de protección al ambiente y aprovechamiento sostenible de los elementos y recursos naturales, conciliando los intereses públicos y sociales en una relación de autoridad y

¹² El artículo 2º de la Ley de Planeación federal, establece que la planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y *sostenible* del país.



obediencia que el Estado impone en nombre de las exigencias del conjunto de conceptos y principios. (Gobierno del Estado de México, 2018).

De lo antes señalado, es claro que a nivel estatal existe una “*desarmonización legislativa*” (Carrillo Ruiz, Hernández Flores y Molina Carmona, 2016), que no permite a la administración pública atender al desarrollo sostenible como el objetivo a alcanzar, pues además de que no se incorpora la política ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio en la legislación de la planeación del desarrollo, estas leyes están desarticuladas y propician la falta de coordinación administrativa para el adelanto de las funciones de la administración pública a nivel estatal y municipal.

Adicionalmente, podemos señalar que las leyes que facultan el actuar de la administración pública mexiquense no tienen concordancia entre sí, encontrándonos con una problemática *de carencia y distorsión* a la vez (Caballero Romero, 2017), dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “*la planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país*” (Diario Oficial de la Federación, 2017).

Para el caso particular de la entidad mexiquense, no se ha logrado a través de la planeación, un impulso efectivo del desarrollo, si se considera el tiempo transcurrido desde la implementación del Sistema Estatal de Planeación Democrática en la década de los ochenta. Tampoco se ha logrado en términos de *eficiencia* erradicar la pobreza y desigualdad.

Sumado a esto, con relación a la *eficacia*, en los últimos treinta años no se podría hablar de una planeación para el desarrollo sostenible, pues la falta de claridad legal y la imprecisión del marco jurídico que rige al Sistema Estatal de Planeación Democrática priva el alcance del actual plan, que metodológicamente fue encaminado a la lógica hegemónica, por el Gobierno del Estado de México, para el periodo administrativo 2017-2023.



Durante el sexenio 2017-2023, el Plan de Desarrollo del Estado de México se integró bajo un esquema de gestión por resultados basado en la planeación estratégica, en el que los objetivos, metas, líneas de acción e indicadores fueron alineados a los ODS de la agenda 2030 como eje de la política de desarrollo, cumpliendo con las condiciones que se han señalado anteriormente.

En este sentido, se podría abrir la crítica desde la propia visión hegemónica, pues la desarmonización e imprecisión institucional para la planeación con relación al desarrollo sostenible, queda en el nivel retórico, ya que no existe marco legal para su aplicación efectiva, situación que distorsiona la lógica institucionalista del desarrollo sostenible.

En este sentido, el desarrollo del Estado de México, pareciera seguir basado en la lógica del mero crecimiento económico, medible, comprobable, verificable y cuantificable, sin tener en cuenta las dimensiones social y ambiental.

1.6 La participación social en la planeación mexiquense

En este apartado se ofrecen algunos conceptos en torno a la participación. En la primera parte se abordan conceptos elementales para distinguir entre algunos tipos de participación y la relación de éstos con la planeación participativa. En la segunda parte, se describen los mecanismos de participación que la planeación desarrollista del Estado de México ofrece.

1.6.1 La participación social y la participación ciudadana

La sociedad mexicana ha cambiado sus formas de participación, actualmente se advierte una visión renovada sobre la participación ciudadana en la vida política y existen algunas acciones importantes que han quedado expuestas en el orden jurídico nacional; sin embargo, éste orden jurídico se asume en materia participativa como inconcluso.



Asimismo, los acontecimientos políticos y la participación de la población mexicana en la elección del 2018, nos lleva a identificar la necesidad de nuevas propuestas que incentiven a la sociedad en asuntos relevantes, que incidan en el entorno político, económico, social y ambiental.

Dicho lo anterior, la convivencia entre sociedad y Estado debe estar regulada por un marco jurídico bien establecido, con reglas claras y en la sintonía de fomentar que los actores sociales aporten a las entidades públicas sus mejores ideas e iniciativas.

Asumiendo que esta tarea no es fácil y que en materia de participación social no hay esfuerzo que sobre, podemos decir, que desde nuestra postura investigativa, que la sociedad procura y busca estar incluida de una u otra forma, en la toma de decisiones de interés público.

Para aportar al análisis teórico con relación a la participación, Alicia Ziccardi (1998) indica que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. La primera es la que está contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. (Villarreal Martínez, 2009).

Por su parte Cunill Grau (1997), distingue cuatro tipos de participación: la participación social, la comunitaria, la participación política y la participación ciudadana. De acuerdo con este autor, la participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, siendo los principales interlocutores aquellas instituciones sociales distintas al Estado.

Por otro lado, señala que la participación comunitaria es distinta de la social puesto que el involucramiento de individuos en la acción colectiva, que tiene como fin el desarrollo de la comunidad, mediante la atención de las necesidades de sus miembros y el aseguramiento de la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia.



En este tipo de participación el interlocutor principal de las acciones en beneficio de la comunidad tampoco es el Estado y, cuando es éste, la comunidad espera recibir apoyo asistencial.

Cunill (1997) señala además, a la participación política como un tipo distinto de los anteriores, esta tipología tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: como los partidos, el parlamento, los ayuntamientos y las elecciones. Esta es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.

Finalmente, el autor antes citado, tipifica a la participación ciudadana como aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Según el propio autor, en este tipo de participación se ponen en contacto los ciudadanos y el Estado, para la definición de las metas colectivas y las maneras en que éstas han de alcanzarse.

Como se ha visto con antelación, la apertura gubernamental a los procesos de participación social es prácticamente nula y los procedimientos para llevarse a cabo son verticales y dirigidos.

En el contexto autoritario de la gestión del desarrollo, la sociedad civil asume y percibe que su participación forma parte de un requisito con el que el gobierno debe cumplir; esta situación ha llevado a que en la sociedad civil se internalice y se acepte que no existe importancia ni incidencia de su participación.

En este clima profundamente autoritario y vertical; la participación social ha sido controlada, dirigida y manipulada por el Estado, y la sociedad civil ha estado condicionada a una participación domesticada; no obstante; la política desarrollista no ha puesto atención en generar más y mejores mecanismos de participación en su proceso de ejecución y evaluación.



Si el gobierno es el ente dominante en la toma de decisiones de la vida pública, ¿Existe una forma adecuada de coordinar la diversidad de manifestaciones políticas y sociales para impulsar el beneficio social como la vocación de todos los actores de la sociedad?

La participación ciudadana entendida como *“las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente -ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones- con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo”* (Font y Blanco, 2006, pág. 17), encierra en sí un apriorismo de exclusión, que invisibiliza las formas no institucionales de relación entre la propia sociedad.

En este sentido, la participación de la ciudadanía ha quedado discursivamente enunciada y reconocida por el gobierno del Estado de México, sólo en la etapa de diseño de la política del desarrollo, en este caso, establecida en el Plan de Desarrollo estatal.

Cabe hacer mención que con relación a lo antes expuesto la planeación participativa es vista como *“una importante estrategia política de movilización que invoca a diversos sectores sociales y comunitarios, para generar mayores niveles de confianza entre estos.”* (Gómez, y otros, 2012).

Las formas o mecanismos de participación que existen actualmente en la Entidad mexiquense, no provienen de la voluntad ciudadana; es decir, la participación es orquestada por el propio gobierno, por lo que no es posible hablar de la existencia de una participación ciudadana.

Actualmente, la participación se instrumenta por el gobierno mexiquense a través de mecanismos participativos denominados *Foros de Consulta*, mismos que no han sido objeto de legislación, acotando la participación, a una serie de eventos políticos de pasarela, discrecionales y excluyentes.



1.6.2 La participación institucionalizada para la planeación desarrollista

Hoy en día en México hay un total de “19 entidades federativas que cuentan con leyes de participación ciudadana.” (Olvera y Cilano, 2009). El Estado de México no es una de ellas.

De acuerdo con Víctor Alarcón Olguín, la importancia de fortalecer la participación ciudadana influye directamente en el ejercicio democrático y la gobernanza de un país, afirmando que:

La importancia de los procesos de empoderamiento y formación ciudadana no sólo sirven para definir lazos más fuertes y solidarios en materia de la cohesión social y la convivencia comunitaria entre las personas, también son un factor central para propiciar una mayor supervisión en el desempeño de quienes ejercen los espacios de representación y gestión dentro de los partidos políticos y el gobierno, respectivamente. (Alarcón Olguín, 2010, pág. 26).

En la ya mencionada tradición de cubrir las apariencias, la ley que *de cierta manera* enuncia la participación ciudadana y su incidencia en el proceso de planeación es la *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*; misma que inicia su exposición de motivos señalando que: “*La planeación para el desarrollo es un mandato constitucional que se asume como una política de Estado, en la cual, se fortalece la democracia con la participación ciudadana y la unidad estatal en un marco de estado de derecho.*” (Gobierno del Estado de México, 2016, pág. 1).

Esta Ley adicionalmente señala, en sus artículos 6° y 39°, lo siguiente:

Artículo 6.- La planeación democrática para el desarrollo, como proceso permanente, debe ser el medio para lograr el progreso económico y social del Estado de México y municipios, dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados. [...]



Artículo 39.- El Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, impulsarán los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo con base en los principios que rigen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (Gobierno del Estado de México, 2016, pág. 9)

A su vez, el artículo 49 y 50 del mismo ordenamiento señalan que el ejecutivo estatal, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México promoverá “*la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados a través de la incorporación de sus aspiraciones y demandas para en su caso incorporarlas a la estrategia del desarrollo*”. (Gobierno del Estado de México, 2016, pág. 20).

Finalmente, el Reglamento de la Ley referida en el párrafo anterior establece que el Sistema Estatal de Planeación Democrática es “*el mecanismo permanente de planeación participativa, precisando que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) es la instancia de participación, colaboración y coordinación entre gobierno y sociedad*.” (Gobierno del Estado de México, 2018). Por tanto, el COPLADEM es el organismo encargado de llevar a la práctica los mecanismos de participación.

Aunado a lo anterior, en un nivel normativo reglamentario, se establecen los mecanismos de participación social, destacando como mecanismo único de participación práctica para la integración del Plan de Desarrollo 2017 - 2023, la realización de los *Foros de consulta ciudadana*.

Estos foros, se llevaron a cabo una vez que Alfredo del Mazo Maza, había tomado protesta como Gobernador Constitucional del Estado de México y su realización tuvo verificativo en los meses de noviembre y diciembre de 2017. Para el 15 marzo de 2018, el Plan de Desarrollo estatal fue presentado y publicado.



En este sentido, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017- 2023 señala:

La integración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, contó con una participación activa de la sociedad mexiquense, que con sus opiniones y aportes ha provisto de una visión integral e incluyente en ámbitos fundamentales del desarrollo.

Para ello, se llevó a cabo un ejercicio democrático a partir de cinco foros estatales de consulta ciudadana denominados “Diálogo Social”, realizados entre el 27 de noviembre y el 6 de diciembre de 2017 en los municipios de Ixtlahuaca, Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec e Ixtapan de la Sal. (Gobierno del Estado de México, 2018, pág. 29).

En el Plan, no existe información sobre la incidencia de la participación, se mencionan cifras de asistencia a los foros de consulta y sobre la recopilación de un número de propuestas a través de medios electrónicos.

En esta tesitura, se ha observado que la participación de la ciudadanía según datos tomados del propio Plan de desarrollo estatal, se dio para el sexenio en cuestión, a través de dos modalidades; la primera mediante propuestas ciudadanas mediante una plataforma digital y la segunda, por medio de la asistencia a los foros antes señalados en la siguiente tabla:

Tabla 2.
Participación de la ciudadanía de acuerdo con el Plan de Desarrollo 2017 – 2023.

Propuestas ciudadanas a través de la plataforma digital	Asistentes a los foros ciudadanos
Dimensión social Ixtlahuaca 27 noviembre de 2017	258 1,300
Dimensión económica Toluca 29 de noviembre de 2017	263 850
Dimensión territorial Tlalnepantla, 1° diciembre de 2017	127 1,200
Dimensión de seguridad Ecatepec, 5 de diciembre de 2017	259 1,000
Eje Transversal Ixtapan de la Sal, 6 de diciembre de 2017	114 750
Totales	1,021 5,100

Nota: Tomado del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 (Gobierno del Estado de México, 2018, pág. 30).



En las etapas que siguen a la planeación; es decir, en la programación, ejecución y evaluación de la política, no existen mecanismos participativos que involucren a la ciudadanía.

Para la integración del plan estatal de desarrollo y de los programas que de él se desprendan (sectoriales, especiales y regionales), la normatividad en la materia establece la organización de foros de consulta ciudadana para recopilar propuestas, necesidades y las opiniones que promuevan el desarrollo equilibrado de la entidad. Un ejemplo de estas acciones, fue la organización y difusión de 16 Foros de Consulta Ciudadana para integrar los programas regionales. (Secretaría de Finanzas, 2018).

Derivado de que los foros sean, durante un breve período en la etapa de diseño el único mecanismo para la participación ciudadana, las necesidades, intereses, proyectos e ideas que se pudieran aportar quedan en la inobservancia gubernamental, situación que aparta a la sociedad de manifestar interés en los asuntos públicos. Prueba de ello, las cifras que se ofrecen en la *Tabla 2*, para algunos podrían parecer no representativas con relación al número de población estatal; sin embargo, como se verá más adelante, el Gobierno argumenta que, se buscó la asistencia de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), y con ello, la participación *está representada*.

Es importante señalar que los procesos de la administración pública en los que se promueve la participación de la ciudadanía aún tienen camino por recorrer, sobre todo cuando no existen mecanismos claros de acceso, que deberían guardar congruencia con los principios de inclusión, igualdad y equidad que se promueve a través de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible.

En este sentido, y tomando en cuenta que la gestión del desarrollo tuvo sus inicios formales en la década de los ochenta en nuestro país, podemos señalar que la falta de sustento legal ha sido directamente controlada, manipulada y dirigida para distorsionar la participación.



Las incongruencias de la legislación en torno a la participación en el Estado de México, son un nicho de oportunidad para una mayor y mejor comprensión de los conceptos que pretende crear esta investigación sobre la participación social y su importancia para la sustentabilidad, en este sentido la sustentabilidad se verá como una disposición social para hacer y convivir de manera sustentable.

Derivado de lo antes expuesto, podemos señalar que la gestión institucional de los ODS a través de la planeación para el desarrollo en el Estado de México no ha fortalecido a la participación ciudadana, lo cual es contradictorio e incongruente con los principios de los ODS, además de que no se puede identificar con claridad en los mecanismos de participación existentes, la inclusión de las propuestas realizadas por la sociedad, la equidad en la adopción de dichas propuestas y cómo estas influyeron o transformaron las acciones que quedaron establecidas en el Plan de Desarrollo de Estado de México.

La participación está enfocada a fortalecer la toma de decisiones vertical de la autoridad gubernamental, sin siquiera incidir en una política que genere desarrollo sostenible en el aspecto económico, social y ambiental; así también la gestión institucional no hace confluir a la participación ciudadana con los ODS ya que se observa una falta de claridad estructural para establecer mecanismos concretos de fortalecimiento de la sostenibilidad a través de la participación ciudadana, que de acuerdo con los ODS son importantes en el proceso de planeación.

1.7 La perspectiva teórica para la construcción investigativa

Recapitulando sobre la sustentabilidad y el desarrollo, como construcciones teóricas y líneas de pensamiento, han sido vistas desde la perspectiva de estudio de esta investigación en dos ópticas distintas.



En la primera, el desarrollo se ha conformado en el pensamiento occidental como un proceso de evolución constante y movimiento tendiente a alcanzar “etapas superiores” desde una visión lineal e infinita que no sabemos cómo y bajo qué condiciones terminará.

En este tenor, la institucionalización del proceso de su adopción, ha sido cobijada por una perspectiva que sigue poniendo en el centro al crecimiento económico y la calidad de vida de las personas; impuesto principalmente por el mundo occidental como una construcción ideológica. Los conceptos e ideas que emergen de esta óptica son *para el bien de los menos favorecidos*, y éstos tratan de invisibilizar otras perspectivas, desdeñando la validez del análisis y la crítica que cuestionan las consecuencias de la dominación.

Actualmente esta perspectiva impulsa al desarrollo sostenible como objetivo mundial, imponiendo la agenda 2030 y los ODS como prioridades para las agendas gubernamentales.

En la segunda óptica, encontramos la postura del *otro desarrollo* de la que emerge la sustentabilidad, construida bajo un arduo debate epistemológico en el que la crítica enfatiza que el *subdesarrollo* fue una invención para replicar los procesos de dominación, control y explotación en los países *menos favorecidos*.

Desde esta óptica, este trabajo propone que la sustentabilidad debe comprenderse desde la cosmovisión originaria, como una idea complementaria del desarrollo; y es con base en esta postura en la que se integrará el planteamiento de esta investigación, teniendo en cuenta que la sustentabilidad no se contrapone a la idea del crecimiento económico; sin embargo, la sustentabilidad se encuentra en un plano idealizado, en el que la construcción teórica está buscando nuevas formas de aterrizar en políticas, acciones, instituciones, procesos y organizaciones que lleven las ideas, a la práctica.

En este orden de ideas, para los fines de esta investigación, se entiende a la sustentabilidad como un proceso inacabado, en constante movimiento en el tiempo que tiende a lograr un estado ideal en sinergia y armonía; en el que a través del



diálogo, el consenso y la participación, instituciones y sociedad se ocupan en conjunto por lograr que la complejidad de ideas, prácticas, cosmovisiones y teorías permitan hacer frente a la crisis ambiental y civilizatoria.

Para aproximar la sustentabilidad a la práctica, debemos tener claro que la sustentabilidad es la respuesta a la crisis civilizatoria y ambiental de nuestros días.

En este sentido, podemos resumir que la perspectiva latinoamericana de la sustentabilidad propone tres principios fundamentales; el primero sobre el replanteamiento de la relación entre el ser humano y la naturaleza (Boff, Gudynas); el segundo con relación a la deconstrucción del pensamiento desarrollista basado en el crecimiento económico (Escobar, Leff) y el tercero con relación al protagonismo del poder social (Toledo), donde cobra fuerza la participación como elemento transformador para la articulación de los dos primeros.

Aunado a lo antes señalado, desde la construcción de las perspectiva de esta investigación, se entiende al desarrollo como un objetivo que ha sido internalizado, en lo individual y colectivo, en el cual permean deseos que integran múltiples dimensiones de realización; que van desde lo económico, lo político, lo social, lo comunitario, lo cultural y lo ambiental.

En razón de lo anterior, este trabajo de investigación integrará categorías que permitan generar conceptos para establecer teoría alrededor del concepto de sustentabilidad basado en la participación social, entendiendo a esta última como un elemento indispensable de articulación del poder político y el poder social para la superación de los problemas que les aquejan en conjunto.



CAPÍTULO II.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LA SUSTENTABILIDAD EN EL PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO.

El presente capítulo tiene como propósito explicar y justificar el marco epistémico y metodológico en la investigación sobre el *Análisis de la política de desarrollo en el Estado de México. Una propuesta para la sustentabilidad a partir de la participación social*. Para su integración, se relaciona la visión crítica, con el conocimiento metodológico y técnico para la práctica.

En cuanto al diseño de una metodología de la investigación, se busca atender los objetivos de la misma, así como fortalecer a la perspectiva de la sustentabilidad que emerge en la corriente crítica latinoamericana. Desde esta visión crítica, se ha observado que entre las principales contradicciones que atañen a la participación social, es su existencia discursiva y jurídica, que no logra aterrizar su esencia y principios en la praxis.

En la actualidad, se concibe al desarrollo sostenible como un proceso para crear una vida mejor a través de la expansión de un conjunto de condiciones en las que se vinculan variables ambientales, económicas y sociales; para lo cual el sector público impulsa planes, programas y políticas públicas, que no reflejan las necesidades e intereses de la sociedad.

En nuestro país, la planeación del desarrollo es la política pública que se ejecuta con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población a través de objetivos, metas, líneas de acción e indicadores que se plasman en planes de desarrollo, con relación a este fin, el discurso de la política de planeación, como la de los Objetivos de Desarrollo



Sostenible (ODS), señalan la importancia de la participación social; sin embargo, esta queda en procesos de simulación.

En este sentido, es importante señalar que los procesos de la administración pública en los que se promueve la participación de la ciudadanía no tienen una relación clara con la persuasividad discursiva con los propios ODS; sobre todo, cuando no existen mecanismos claros de participación social, que permitan la comunicación entre el gobierno y la sociedad, y que guarden congruencia con los principios de inclusión, igualdad y equidad que se promueve a través de los propios ODS.

En este orden de ideas, el diseño metodológico busca confrontar y establecer las relaciones existentes entre la participación social y la perspectiva de la *sustentabilidad*, como variables de articulación dialéctica con el desarrollo, la planeación y la gestión pública.

En este sentido, la dialéctica adquiere importancia metodológica para investigar las partes a fin de conocerlas con mayor profundidad. Para ello, utilizaremos el método del Análisis Crítico del Discurso (ACD).

La aplicación del método del ACD sobre la política de desarrollo del Estado de México, no consiste únicamente en el análisis de contenido del documento, en este caso el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 – 2023. El ACD, constituye una herramienta metodológica que permite descomponer *el todo discursivo*; desde lo global hasta lo subnacional, para relacionar los elementos de la macro política de desarrollo, en la realidad del Estado de México.

Por otra parte, el Método de la Teoría Fundamentada (MTF), permitirá encontrar las categorías de análisis, que desde la participación social soporten una propuesta que abone a la perspectiva multidimensional de sustentabilidad, con énfasis social en la realidad de la gestión participativa.



Para lograr esto, no valimos de la aplicación de entrevistas y de su relación a través de matrices, dos técnicas oportunas, viables y factibles.

2.1 Planteamiento del problema de investigación

La idea de desarrollo de mediados del siglo XX, se centró en lograr un crecimiento económico estable y duradero para la humanidad, la sobreexplotación de los recursos y riqueza natural de los países, principalmente de los que se consideraba *subdesarrollados*, fue la constante. Mientras que la degradación ambiental representaba beneficios económicos y productivos para *los desarrollados*, fue la idea replicada como política desarrollista en América Latina.

Como se mencionó en el capítulo anterior, los países latinoamericanos comenzaron a operar el desarrollo como objetivo preponderante. Paulatinamente, los gobiernos empezaron a gestionar cambios estructurales, administrativos y organizacionales al interior de sus administraciones públicas, para incrementar, conforme a los sistemas de producción capitalista, la competitividad y efectividad del sector público, adoptando y extendiendo mediante el quehacer publiadministrativo¹³, a la política de desarrollo en todos los sectores económicos y sociales.

A finales de ese siglo, con la presentación del informe *Nuestro Futuro Común (1987)*, por parte de la Comisión Brundtland, el concepto de desarrollo se transformó; surgiendo como contrapesos la preocupación por el deterioro ambiental, las condiciones socioculturales y la búsqueda de sinergia social.

Los debates sobre el desarrollo han señalado las fallas del sistema económico mundial, evidenciando que “*el modelo del neoliberalismo económico ha ocasionado:*

¹³ En términos de Derecho Público, se encuentra un gran principio que señala que: el quehacer gubernamental debe estar regulado por un marco legal de actuación. Lo que no está explícitamente permitido por la ley, está prohibido para ejecutarse por la administración pública. El quehacer publiadministrativo trata, por lo tanto, de aquellas acciones establecidas en los ordenamientos jurídicos respecto a la organización, los servicios y relaciones con los ciudadanos.



el ahondamiento de la brecha de desigualdad, el aumento de la pobreza” (Ornelas Delgado, 2010) y una crisis ambiental a consecuencia de la “*economización del mundo*” (Leff, 2013).

Se ha mencionado que la ONU concibe al desarrollo sostenible “*como un proceso para crear una vida mejor a través de la expansión de un conjunto de condiciones en las que se vinculan variables ambientales, económicas y sociales*”. (ONU- México, 2018). No obstante, en este proceso expansivo de la política mundial del desarrollo sostenible, al interior de los países y de sus ámbitos subnacionales *la vida mejor* sigue siendo utópica, como en el caso que nos ocupa.

A través de instituciones de financiamiento internacional como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se ha promovido una tendencia de la política económica mundial encaminada a posicionar al crecimiento económico como la premisa primordial de progreso (De Sousa Santos, 2018; Bárcena y Prado, 2015), comprometiendo a los países a contribuir con la adopción del desarrollo en sus agendas de gobierno, mediante acciones preestablecidas y diseñadas a modo.

Bajo esta lógica, México se ha ido apropiando paulatinamente del concepto de desarrollo sostenible, como elemento *base* de gestión pública; para lo cual se impulsan planes, programas y políticas públicas, a fin de lograr cumplir con las condiciones para el desarrollo, replicando, a través de su esquema federalizado la misma política desarrollista en entidades federativas y municipios.

La política de desarrollo del Estado de México, en concordancia con la política neoliberal de desarrollo, adoptada por el Gobierno Federal desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) hasta el período de Enrique Peña Nieto (2012–2018), ha tratado de mantener *sintonía* en cuanto al cumplimiento de las condiciones que el discurso de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han fijado.



En el ámbito subnacional, esta *sintonía* ha sido sólo una simulación en lo social y lo ambiental. Existe *nula participación de la población* y el diseño de política continúa prescrito bajo el esquema homogéneo impuesto por los organismos internacionales. La política para el desarrollo en el Estado de México, se ha convertido en un *benchmarking*¹⁴ malhecho.

Mediante la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la política simula estar a la vanguardia; sin embargo, se ha dejado en el olvido lo social y lo ambiental, invisibilizando la heterogeneidad de la entidad mexiquense en su conformación: poblacional, política, étnica, regional, cultural, productiva e identitaria.

Para el Estado de México, el gobierno actual ha prestado atención al desarrollo sostenible mediante la planeación estratégica, alineando el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023 a los ODS. Sin embargo, el marco de actuación que establece un documento técnico, se ve limitado en muchas aristas; por la legalidad, por la propia dinámica de la planeación estratégica y los presupuestos por resultados, dejando de lado el conjunto de condiciones en las que se vinculan las variables ambientales, económicas, sociales, culturales y políticas.

Tanto el desarrollo sostenible como la sustentabilidad, parece haber un panorama incierto y lejano, dada la actividad publiadministrativa que priva actualmente, en la búsqueda de un desarrollo para el Estado de México que se diseña desde los escritorios.

La política desarrollista para la Entidad Mexiquense, está prescrita y es controlada por el gobierno. La participación social es meramente un acto de simulación y se realiza

¹⁴De acuerdo con Boxwell (Boxwell & Vallecillo, 1995), para transformar la manera en la que se lleva a cabo la gestión, se debe tener en cuenta el esquema de los procesos para vincular nuevas prácticas, adoptándolas para mejorar al interior de nuestras propias organizaciones, el *benchmarking* no es una simple reproducción. El sector público implementa el *benchmarking* a través de la cooperación de experiencias de organizaciones afines con la finalidad de mejorar y conocer nuevos procesos. Para el caso que nos ocupa la alineación a los ODS si resulta una mera reproducción.



de manera temporal, discrecional, dirigida y sin ninguna incidencia real, contradiciendo la propia gestión de los ODS.

En la política pública de planeación del desarrollo, se observa que existe una desvirtuación del significado e importancia de la participación, como valor democrático y de cultura política.

No obstante, los actos de simulación a través de los llamados *Foros de Consulta Ciudadana* son en realidad una farsa, que sirve para *legitimar* la adopción de políticas globales, derivada de una toma de decisiones centralizada del gobierno, que demerita el valor de la sociedad.

En este tenor, en la entidad mexiquense, los procesos y procedimientos gubernamentales de participación, son además de un gasto inútil, un cumplimiento estético de ordenamientos legales que discursivamente legitiman una política de desarrollo que además no ha logrado eso, el desarrollo.

Con relación a lo antes señalado, esta investigación se propone analizar la política de desarrollo planteada y aprobada por el gobierno del Estado de México para el sexenio 2017-2023, encabezado por el gobernador Alfredo del Mazo Maza, que afecta a la población en general y que ha sido realizada con una nula participación ciudadana, aparentando la adopción de los ODS sin que se genere *sustentabilidad* en el desarrollo de la entidad.

2.2 Construcción del objeto de estudio

El objeto de estudio propuesto, posee tres delimitaciones básicas que tienen relación permanente, cuya construcción teórica y analítica se desarrolla en el transcurso del proceso investigativo. Es decir que no es un objeto construido, sino un objeto de investigación en construcción permanente.



En este trabajo de investigación se analiza la política de desarrollo en el Estado de México, establecida en el documento de planeación gubernamental desde una perspectiva crítica, que nos permita identificar las características de la participación social existentes.

Se analizó la política de desarrollo adoptada por parte del gobierno del Estado de México, por lo que el espacio geográfico corresponde a dicha entidad federativa y comprende el periodo 2017-2023.

En este sentido, se ha estudiado este período porque el diseño de la política desarrollista en el ámbito estatal se realiza sexenalmente; sin embargo, esta condición no significa que el tiempo para el desarrollo del trabajo de investigación se extienda por ese lapso, únicamente se menciona este periodo sexenal por el análisis que se hace del documento elaborado para la administración gubernamental.

El problema de que la planeación de un Estado no encuentre relación auténtica con los procesos de participación social, deteriora la relación gobierno- sociedad, y debilita la democracia y la legitimidad del quehacer público.

En este sentido se analizará el Plan de Desarrollo del Estado de México, por dos cuestiones fundamentales: la primera es porque en este documento se menciona directamente al desarrollo sostenible de la visión hegemónica de la ONU a través de la adopción de la agenda 2030 y los ODS, por lo tanto, incumbe a la sustentabilidad para el desarrollo, objeto de estudio del Doctorado.

La segunda cuestión, es por la delimitación del objeto de estudio de esta investigación, se retoma *el plan* como documento que rige *una totalidad*; es decir, el plan refleja una serie de normas y políticas, donde se aglutinan programas, proyectos y líneas de acción en las que se incluye el quehacer publiadministrativo de *todas* las instituciones estatales.



2.3 Justificación

En el contexto social, político, económico y ambiental en América Latina, existe una preocupación cada vez más apremiante respecto al cambio climático y la degradación del medio ambiente. (Leff, 2013).

Resulta importante para la entidad mexiquense, que se investigue sobre la relación que guardan los procesos participativos y la sustentabilidad, sobre todo en cuanto a la aplicación de la gestión pública en el diseño de la política desarrollista en ejecución, para abonar a la construcción de conocimiento en torno a una perspectiva multidimensional que permita articular y construir mecanismos de diálogo e interacción integrales y justos entre gobierno y sociedad.

La articulación y construcción de nuevos esquemas y mecanismos de participación, con un enfoque de sustentabilidad, permitirá establecer perspectivas más amplias de alcance para la acción colectiva.

Actualmente, el Estado de México enfrenta múltiples realidades y una heterogeneidad en su conformación social, ambiental, económica y cultural; sin embargo, se ha adoptado una política de desarrollo homogeneizante que trata de adaptar una macro política global a una política desarrollista local, con base en la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Además del Estado de México, se encuentran otros Estados de la República Mexicana como Aguascalientes, Chihuahua, Chiapas, e Hidalgo, que también han retomado en sus políticas de desarrollo a la gestión de principios, valores, objetivos y estrategias encaminadas al desarrollo sostenible, la agenda 2030 o los ODS.

El 16 de febrero de 2018, se aprobaron reformas a la Ley de planeación, señalando de manera transitoria la consideración de la Agenda 2030 y los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) presentados por la ONU en el 2015, en los siguientes



planes nacionales de desarrollo, estas reformas entraron en vigor a partir del 1° de abril de 2018. Con ello, quedó establecido el seguimiento de la agenda 2030.

Adicionalmente, debemos tener en consideración que el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano, además de que será el Estado el responsable de garantizar dicho derecho”* (Diario Oficial de la Federación, 2018), con relación a ello Alanís Ortega (2013, págs. 631-632), afirma que *“para garantizar este derecho, se requiere de diversas actuaciones por parte del Estado y la ciudadanía, entre ellas el acceso de esta última a la información y la participación”*.

En los últimos años, múltiples organismos internacionales y universidades han convocado a la investigación para aportar conocimiento en aras de saber cómo mitigar los efectos del cambio climático y avanzar hacia un modelo económico con bajas emisiones de carbono; sin embargo, la creación de nuevos escenarios de vida *en la sustentabilidad* o la inversión en acuerdos institucionales con retorno en el mediano y largo plazo, siguen siendo asunto pendiente de las ciencias y la investigación social. Ante tal contexto surgen algunas interrogantes que desde el desarrollo sostenible no encuentran cabida; pero sí desde la sustentabilidad.

¿Qué están haciendo los Estados para la articulación de estas políticas con la sociedad? ¿Están preparadas las instituciones gubernamentales y la sociedad para encaminar la gestión pública al logro de los ODS? ¿Cuáles son las condiciones favorables y desfavorables para que los ODS transformen el quehacer gubernamental? ¿Algún día podremos hablar de una perspectiva de sustentabilidad en el gobierno?

La gestión institucional, debería encaminar las acciones gubernamentales a la creación de alternativas *de desarrollo sostenible* no sólo en la dimensión económica, sino también en la dimensión ambiental y social, mientras que la sustentabilidad haría más transversal y fuerte el desarrollo a través de la visibilización de otras dimensiones como la cultural.



Por ello, resulta oportuno señalar que nuestro país ha participado activamente en la adopción de la agenda 2030, realizando incluso reformas a la legislación, que están relacionadas con una tendencia de adopción de los ODS, las cuales van en aumento a través de la gestión institucional de *del desarrollo sostenible*.

Sin embargo, la gestión ha invisibilizado y hecho inoperante los procesos prácticos de consenso y diálogo a través de la participación social. Por ello se recurre en esta investigación a la perspectiva de *sustentabilidad*, por encontrar en ésta última los elementos articuladores que permiten la relación entre lo institucional, lo político, lo cultural, lo económico, lo ambiental y lo social.

Asimismo, en cuanto a las aportaciones teóricas, este trabajo de investigación abona a la construcción científica de conceptos teóricos fundamentados en la experiencia de ciudadanía que ha participado activamente en la elaboración de la actual política de desarrollo. Las aportaciones de actores clave permiten acercarnos a una comprensión multidimensional de la complejidad de la realidad actual en torno a la sustentabilidad, el desarrollo sostenible y la participación social.

En este sentido, el análisis de la política de desarrollo del Estado más poblado de México, podrá contribuir a la construcción de conocimiento científico al identificar elementos de interés, que recuperen la esencia de la participación de la sociedad en los asuntos de gobierno, así como posibles esquemas de interacción para la transformación de la identidad, la conciencia y el compromiso con el desarrollo y con el entorno, contribuyendo de esta manera con propuestas de acción en torno a la *sustentabilidad*.

2.4 Objetivos específicos y preguntas de investigación

Entre las interrogantes establecidas para este trabajo de investigación, partimos de la pregunta siguiente:



¿La política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México es de desarrollo sostenible y de participación social para generar propuestas de acción con la población mexiquense?

Adicionalmente, responderemos algunas otras preguntas que resultan importantes para el desarrollo de la actividad investigativa, como:

- ¿Qué aspectos de gestión pública se integran en la política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México?
- ¿Cómo se relaciona el desarrollo, la participación y la sustentabilidad en el discurso del desarrollo en el Estado de México?
- En la política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México, ¿Cómo se define y se instrumenta la participación social?
- ¿Qué elementos en la gestión pública resultarían indispensables para una política de *sustentabilidad* para el Estado de México con la participación de la sociedad?

Con relación a las preguntas hechas, se atenderán los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los elementos que integran y guían la política de desarrollo del Estado de México estableciendo la relación entre la planeación y la participación con el resto de los elementos, a fin de determinar desde la sustentabilidad el valor que el gobierno estatal le da al contexto local en lo económico, social y ambiental, en beneficio de la población mexiquense.
- Examinar la importancia de la participación ciudadana en el proceso de planeación del desarrollo para el Gobierno del Estado de México, con miras a mejorar el proceso de planeación mediante la apertura social, identificando posibles esquemas para establecer un compromiso ético y práctico de los principios de la sustentabilidad.



- Proponer alternativas teóricas de desarrollo que generen sustentabilidad para el Estado de México a través de la gestión pública, teniendo como base la participación de todos los sectores sociales de la población mexiquense.

2.5 La dialéctica como base en la episteme crítica

El método analítico, es un camino para llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos, de la misma forma en que lo hace la dialéctica.

El objetivo principal es descubrir información relevante sobre un tema. Para lograrlo, primero se recopilan todos los datos de los que se dispone sobre la materia; y una vez que se han recolectado, se examinan para apoyar una idea determinada.

Es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia. El análisis debe hacerse de lo concreto a lo abstracto, ya que mantiene el recurso de la abstracción puede separarse las partes (aislarse) del todo así como sus relaciones básicas que interesan para su estudio intensivo.

Este método tiene ciertas características elementales. No considera sus conclusiones infalibles o finales, estas pueden estar sujetas a cambios. Entre las reglas del método analítico, encontramos que, antes de emprender el examen y resolución de una interrogante, es necesario darse cuenta de la naturaleza de la misma. En un mismo objeto se puede examinar y tratar de descubrir distintos elementos como su esencia, o sus propiedades y atributos, o también sus relaciones especiales con otros seres.

Es conveniente descomponer el suceso u objeto teniendo en cuenta que se hará un meticoloso examen de sus partes, elementos o principios. Esta descomposición puede ser real y física, o racional e ideal, según sea el objeto de que se trate. Además es favorable cuidarse de que esta descomposición se verifique guardando las reglas de la división, para evitar confusión.



Al momento de examinar los elementos o las partes de un objeto, debe hacerse de manera que no se pierdan de vista las relaciones que existen entre las partes, así como el que haya una conexión con el todo. Si un individuo, considerara aisladamente las partes de un objeto, sin tener en cuenta o considerar las relaciones de unas con otras y con el todo, sin duda sería probable que se formen ideas inexactas y erróneas sobre aquel objeto.

El método de investigación es la serie de pasos que definen el ¿cómo se llevará a cabo la investigación?, y en este sentido, el abordaje del problema planteado, requiere también, una definición metodológica que refleje lógica estructura para relacionar las teorías que fueron estudiadas en el capítulo anterior; con los métodos que den rigor científico al proceso de investigación para lograr el objetivo.

En esta tesitura, es prudente señalar que los planteamientos teóricos vistos en el capítulo que antecede, ayudan en el análisis, la comprensión y explicación del problema de estudio al abordar los postulados establecidos como “*teorías sustantivas*” (Sautu, Boniolo, Dalle, & Elbert, 2005) con la articulación del desarrollo y la participación social.

El proceso dialéctico permite trazar un camino para llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos. En este sentido, es un proceso de investigación que se enfoca en la descomposición del todo, desarticulando sus partes o elementos para determinar las causas, la naturaleza y los efectos de la nula participación social en la política de desarrollo del Estado de México.

La aplicación del método analítico en general, implica contar con pensamiento crítico, para la evaluación de hechos e información relativa a la investigación que se está llevando a cabo.

Por ello, se ha advertido la importancia del análisis histórico y dialéctico, el cual nos permite relacionar e identificar las contradicciones discursivas y la realidad en la que la invisibilización de la sociedad es una variable constante.



2.6 Metodología de la investigación

En este trabajo de investigación se asume que la metodología es la *estrategia* operativa que permite lograr los objetivos de la investigación y ofrecer respuestas a las preguntas planteadas; en este sentido, la metodología se compone de métodos y técnicas cualitativas, por lo que la investigación es multimétodo.

En este sentido, es conveniente plantear interrogantes sobre las relaciones entre el método y el problema planteado, con especial atención en su fundamentación.

En metodología se presentan normas que hacen del proceder científico un proceder racional. En epistemología se encuentra el soporte que dará valor a las normas. Cuando estos dos niveles de la investigación no están suficientemente claros se pierde la conciencia del investigador sobre las razones de su propio proceder [...] (Moya Otero, 2018, pág. 56).

La metodología comprende el estudio y la integración de métodos que dan lógica, coherencia y rigor científico a la investigación. Las características de la investigación dan paso a la metodología.

En este orden de ideas, se puede decir que la adopción de la teoría crítica como perspectiva epistemológica es fundamental, pues ésta ha sido base de la escuela de pensamiento crítico latinoamericano, de donde surge la llamada epistemología del sur, la cual ahonda en estudios acerca de las consecuencias del capitalismo como sistema de producción que ha propiciado la degradación del medio ambiente.

Esta orientación epistémica, permite explicar y entender cómo se articula y orienta el discurso dominante en torno a la gestión pública en Latinoamérica. Y cómo la adopción de los ODS a nivel internacional, la subestimación de los intereses sociales locales en la incidencia política y la ejecución de las actividades gubernamentales en torno al desarrollo en el Estado de México dejan la dimensión social sin importancia.



La metodología de este trabajo de investigación deriva además, en un diseño metodológico, el cual permite que exista coherencia entre la visión investigativa y el objetivo de la investigación. La integración del diseño metodológico, orienta la manera en la que se desarrolla la creación de conocimiento científico.

Al respecto, se han revisado métodos acordes a la visión epistémica, que ayuden a la consecución del objetivo de la misma. Con relación a ello, House (1994, pág. 13), señala que:

Este bagaje de supuestos provee un marco de trabajo, muchas veces implícito, para hacer las elecciones metodológicas [...] acerca de qué investigar, cómo iniciar y finalizar el estudio, qué tan importantes son los puntos de vista de los participantes, cómo recolectar, analizar e interpretar los datos, qué argumentos emplear y cómo presentar los resultados.

La distinción de los pasos a seguir, así como la selección de los métodos a utilizar definen el cómo se realizó la investigación, pero también dan respuesta a las preguntas inicialmente planteadas, evaluando con esto la configuración ideológica, científica y teórica del trabajo investigativo.

2.6.1 El diseño metodológico

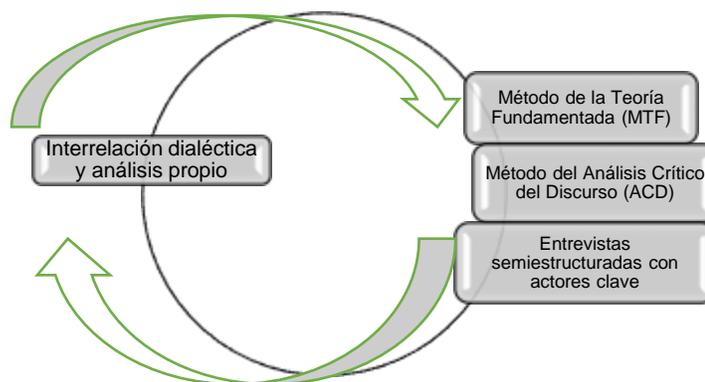


Figura 2. Diseño Metodológico de la Investigación
Elaboración propia.



El diseño metodológico se ha realizado con base en los métodos y técnicas cualitativas que se enuncian en la *Figura 2*, como un espiral de interrelación dialéctica y análisis propio. A continuación se describen los métodos y técnicas enunciados.

2.6.1.1. Método de la Teoría Fundamentada (MTF)

Una de las estrategias metodológicas para el análisis de información cualitativa es la Teoría Fundamentada (*Grounded Theory*, en su idioma original). Los planteamientos iniciales de la TF fueron sustentados por Glaser y Strauss en 1967.

La teoría fundamentada también conocida como investigación fundada, investigación anclada o *Grounded Theory*, es un método de investigación en el que la teoría emerge desde los datos (Glaser y Strauss, 1967).

Este método, tiene por objeto la identificación de procesos sociales básicos como puntos centrales de la teoría. La utilización de este método, permite descubrir aquellos aspectos que son relevantes para una determinada área de estudio (Strauss y Corbin, 1990).

De acuerdo con Juliet Corbin (2016), la Teoría Fundamentada se compone de:

- a) Conceptos creados a partir de los datos que se agrupan en categorías (o conceptos de más alto nivel).
- b) El desarrollo de categorías en términos de sus propiedades y dimensiones.
- c) La integración de categorías y niveles más bajos de conceptos en un marco teórico que ofrece información sobre un fenómeno o una serie de fenómenos y que da pistas para la acción. Esta integración final, es la que lleva los hallazgos de la investigación de la descripción a la teoría. (Corbin, 2016, pág. 9).

El propósito primordial de utilizar este método en la investigación, es que éste permite la generación de construcciones teóricas por medio de la articulación de sus tres momentos de análisis:



- *Codificación abierta*, que consiste en la revisión y organización de datos (unidades de análisis),
- *Codificación axial*, que consiste en agrupar categorías en temas y patrones centrales, describiendo categorías encontradas en el primer nivel, y
- *Codificación selectiva*, la que permite el establecimiento de conceptos y relaciones entre éstos, integrándose de forma sistemática para llegar finalmente a la construcción de modelos teóricos de un fenómeno social.

2.6.1.2 Método del Análisis Crítico del Discurso (ACD)

El método de investigación del ACD, muchas veces es confundido con el Análisis de contenido, con el análisis de textos o con el análisis periodístico. Si bien existen similitudes, también diferencias significativas que le dotan del adjetivo crítico.

Este método surge en los años ochenta en España y de ahí trasciende a América Latina, algunos autores como Bimbaum, Calhoun, Foxy Prilleltensky, o Turkel, aseguraron que su surgimiento fue durante los años setenta en la Escuela de Frankfurt; no obstante, las traducciones y los estudios en castellano hicieron posible su estudio en los países hispanoparlantes. Entre las principales características de este método encontramos: el contexto, el tiempo, el discurso y el actor que lo emite.

El contexto forma una parte indispensable del análisis y por tanto *del todo*, existe un contexto inmediato, regional, nacional, internacional y mundial que impacta y forma relaciones históricas dotando de significados a un discurso. Todo discurso tiene un espacio; es decir, un lugar y ámbito geográfico específico. Así como un tiempo, con circunstancias únicas y momentos específicos que lo hacen trascendental. El discurso además, tiene una esencia y se integra por actores clave, en este sentido, ¿quién lo dice?, ¿a quién se lo dice?, ¿cómo lo dice?, y ¿para qué lo dice?, no implican únicamente una descripción, sino también un análisis y sobre todo, una postura por parte del investigador.



Crucial para los analistas críticos del discurso es la conciencia explícita de su papel en la sociedad. Prolongando una tradición que rechaza la posibilidad de una ciencia «libre de valores», aquéllos argumentan que la ciencia, y especialmente el discurso académico, son inherentemente partes de la estructura social, por la que están influidos, y que se producen en la interacción social. En lugar de denegar o de ignorar las relaciones entre el trabajo académico y la sociedad, los analistas críticos proponen que tales relaciones sean estudiadas y tomadas en consideración, y que las prácticas académicas se basen en dichas observaciones. La elaboración de teoría, la descripción y la explicación, también en el análisis del discurso, están «situadas» sociopolíticamente, tanto si nos gusta como si no. La reflexión sobre su papel en la sociedad y en la vida política se convierte así en constituyente esencial de la empresa analítica del discurso. (Van Dijk, 1999).

Es así que el método del ACD, permite analizar la política de desarrollo y los planteamientos discursivos retomados en los documentos que la guían, así como su relación con la participación social, especialmente en el caso del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.

2.6.1.3 Entrevistas semiestructuradas

En una investigación cualitativa, el trabajo de campo tiene como finalidad extraer los datos necesarios de manera *directa* de la realidad social. La investigación de campo aproxima al investigador a un espacio y tiempo delimitados para el trabajo investigativo. Los datos que se recogen del trabajo de campo, deben configurar la base para desarrollar los métodos de análisis.

Existen numerosas técnicas cualitativas para llevar a cabo el trabajo de campo, una de las más utilizadas es la entrevista. Hay diferentes tipos de entrevista, en este caso se utilizaron entrevistas semiestructuradas con actores clave.

Las entrevistas realizadas para el diseño metodológico fueron las siguientes:

- *Entrevistas con actores de gobierno*, (organizadores) para conocer la forma en la que se coordinaron las actividades de participación social (foros) y que



- recopilan la información de las propuestas ciudadanas, quienes además hipotéticamente realizan el análisis de las mismas y las plasman en el plan.
- *Entrevistas con ponentes de los foros*, quienes asistieron a hablar sobre los temas estructurales del propio Plan.
 - *Entrevistas con ciudadanos asistentes de los foros*, quienes darán testimonio de la forma en la que se dio su participación en estos espacios de opinión y consulta.

Se construyó además una *matriz de relación* que permitirá el análisis de la información resultado de la aplicación de las entrevistas con actores clave. Apoyados en el software cualitativo *Atlas ti*.

También se realizó la aplicación de una *prueba piloto*, que nos permitió analizar y determinar la importancia de la opinión y las propuestas que se hicieron por parte de organizadores y participantes de los foros de consulta.

- El objetivo de la aplicación de entrevistas fue: conocer el proceso por medio del cual se conformó la política de desarrollo en la entidad Mexiquense, además de esbozar la forma en la que convergen la participación social en la integración de la misma.

Cómo esta investigación parte de una perspectiva cualitativa, no se presenta un muestreo estadístico o probabilístico, los datos van emergiendo conforme a la aplicación de los instrumentos de investigación que han sido seleccionados, en este caso, las entrevistas. En virtud de ello, se aplicaron los criterios que se consideraron oportunos para cumplir con los objetivos de la investigación. Con la aplicación de entrevistas, no se busca llegar a resultados *generalizantes*; más bien, el interés intrínseco de la aplicación de entrevistas se basa en la presentación de significados, percepciones y realidades.

“Los investigadores cualitativos suelen evitar los muestreos probabilísticos, puesto que lo que se busca son buenos informantes; es decir, personas informadas, lúcidas,



reflexivas y dispuestas a hablar ampliamente con el investigador” (Salamanca Castro y Crespo Blanco, 2007)

Es importante señalar que con la forma en la que se realizó la aplicación de entrevistas, no se busca llegar a resultados generalizantes, sino ofrecer validez y confiabilidad cualitativa de la información y los datos. Entre los criterios, se tomó en cuenta el tiempo, los actores y el contexto donde se generó la información, y es ésta la que nos indicó la saturación en la aplicación de entrevistas.

Conforme a la perspectiva cualitativa y con base en una postura cualitativa y crítica, los resultados que se presentan en esta investigación pueden ser sometidos al escrutinio público de quien así lo demande, respondiendo a la responsabilidad pública en la que opera la ciencia.

Los métodos que se han seleccionado, no son contradictorios con la postura de la investigación; por el contrario, existe una armonía epistemológica, teórica y metodológica, la cual refleja el rigor científico de este trabajo investigativo.



CAPÍTULO III.

EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO EN EL ESTADO DE MÉXICO, LA INACCIÓN GUBERNAMENTAL EN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA LA SUSTENTABILIDAD.

Uno de los retos de la investigación crítica, es justamente, contribuir a la transformación de la realidad alrededor de los hechos sociales. En los últimos años, la construcción epistemológica para las ciencias sociales, ha partido principalmente desde el paradigma positivista y las técnicas cuantitativas; empero, la investigación cualitativa ofrece alternativas, en las que la interrelación de las acciones aisladas en distintos escenarios, mediante una articulación dialéctica, permite ofrecer conceptos distintos que enriquecen el análisis de los problemas que estudian las ciencias sociales.

Recordemos que la problemática de esta investigación radica en la poca participación social que existe alrededor de la construcción de la política de desarrollo estatal. Esta inquietud investigativa, surgió de la observación constante y de la experiencia adquirida en la práctica del trabajo publiadministrativo.

El mantenerse observando los resultados del modelo actual de la administración pública, el impacto de la sustentabilidad en la vida cotidiana, así como el profundo desconocimiento de los tomadores de decisiones sobre los elementos epistemológicos que privan para la Administración, *versus* aquellos que imperan en cuanto a la Sustentabilidad, (vista con las diferencias que presupone el desarrollo sostenible, señaladas en el primer capítulo) hace indispensable la realización de un análisis crítico que contribuya a la observancia de la participación social.



La aplicación del método del Análisis Crítico del Discurso (ACD), en la política de desarrollo, permitió identificar con rigor científico las limitaciones que ha tenido la participación ciudadana en los procesos de planeación pública en el Estado de México, las cuáles impactan no sólo en la gestión institucional de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), sino también en el comportamiento de la sociedad.

En este sentido, con la utilización del método del ACD, sirvió para responder a la pregunta de investigación específica: *¿Cómo se relaciona el desarrollo, la participación y la sustentabilidad en el discurso del desarrollo en el Estado de México?*

Llegado este punto, resulta importante señalar la diferencia entre el discurso y el ACD. Al respecto, señala Fairclough (1995) que el discurso es “*el lenguaje en uso*” considerado como una manera de interacción social; mientras que el análisis del discurso “*es la explicación de cómo los discursos (textos hablados o escritos) operan dentro de una práctica sociocultural*”.

En este sentido el discurso, objeto de análisis, se encuentra plasmado en un documento (texto), el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 - 2023, el cual rige la política desarrollista de dicha entidad federativa con un alineamiento a los ODS.

De acuerdo con los teóricos del ACD, existen dos ámbitos para los Estudios Críticos del Discurso (ECD), el análisis micro-discursivo “*se formula en términos del conjunto de recursos y estrategias [lingüísticas, semióticas, retóricas y cognitivas] que permiten deconstruir el discurso como una expresión en la que se articulan sistemas sígnicos para producir significados [individuales y colectivos]*”; y el análisis macro-discursivo, el cual “*pone en relación la estructura discursiva con la estructura social a través de las formas de conocer y representar*” (Pardo Abril, 2012, pág. 43).

Por ello, para efecto de este análisis, nos enfocamos en el estudio macro discursivo, por ser la política desarrollista una forma discursiva de representación del quehacer gubernamental que contribuye a generar y enraizar en la sociedad una percepción positiva del desarrollo a nivel sociocultural; dotando al discurso en los últimos años,



con elementos de desarrollo sostenible, en virtud de la preocupación moral a consecuencia de la crisis ambiental y civilizatoria, que ha permitido mantener el control de las relaciones entre conocimiento, discurso y poder. El ACD asume una postura, no es neutral y busca las contradicciones que se presentan en la acción social. Con relación al ACD es indispensable entender el contexto y ubicar la acción social en un espacio y tiempo determinados.

En este capítulo se desarrollaron cuatro apartados que forman en su conjunto la primera etapa de la aplicación metodológica. En el primer apartado se esboza un breve contexto del Estado de México en lo que respecta a lo político electoral, lo económico, lo social y lo ambiental y cultural. El segundo apartado corresponde al análisis sobre la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, específicamente con relación a la metodología de elaboración del documento eje de la política estatal y sus contradicciones. En el tercer apartado se desarrolla el modelo propuesto por Van Djick sobre la triple interfaz, con el análisis de los tres elementos, el discurso, la cognición y la sociedad. Finalmente, en el cuarto apartado se enuncian las categorías del análisis que permitirán dar paso a la segunda parte de la aplicación metodológica.

En este sentido, nos apoyaremos en un análisis del documento denominado Plan de Desarrollo, con el propósito de analizar la política de desarrollo y la participación social entorno a la sustentabilidad en la entidad mexiquense, mostrando las relaciones de dominación y poder que se entretajan desde las instituciones hacia la sociedad, aparentando la adopción de políticas vanguardistas e innovadoras.

Este análisis de la política de desarrollo, facilita la comprensión y explicación del trasfondo sobre el cual las relaciones de dominación y poder se tejen, con el discurso del desarrollo sostenible a nivel local, en una realidad que deja de lado la insustentabilidad que provoca el desarrollo y la falta de participación social en el Estado de México.

El análisis desde una perspectiva crítica permite, contextualizar dentro de la política de desarrollo, la persuasividad que tienen los argumentos institucionales



supranacionales en los ámbitos nacionales y locales, para encaminar el quehacer gubernamental hacia los ODS y sus metas.

3.1 Contexto en el Estado de México

A continuación, se desarrolla un breve contexto del desarrollo del Estado de México en lo político, económico, social, ambiental y cultural, en el que se ofrecen algunos datos y estadísticas que permiten enriquecer el análisis de la política desarrollista mexiquense, esto con relación a los tres elementos principales del desarrollo sostenible.

3.1.1 Contexto político y electoral

Desde la década de los ochentas, la entidad mexiquense adoptó la política desarrollista en las competencias de su ámbito gubernamental. Cabe hacer mención que el estado de México ha sido una de las contadas entidades que no ha experimentado la alternancia partidista en la gubernatura estatal y que el denominado *Grupo Atlacomulco*, ha permanecido en el poder estatal durante más de 80 años.

No obstante, la entidad mexiquense se ha convertido en el *termómetro electoral* de las elecciones presidenciales de México, al ser la entidad más poblada del país, aunado a que el calendario electoral acomoda la elección local un año antes de la federal. En este sentido, el sexenio de Eruviel Ávila Villegas concluyó en septiembre de 2017, dando paso al período de Alfredo del Mazo Maza.

El proceso electoral para la elección de Gobernador del Estado de México dio inicio en noviembre de 2016, y la jornada electoral tuvo verificativo el día 7 de junio de 2017. Durante este período en el Estado de México se vivió una vorágine de acontecimientos que impactaron la elección de forma significativa, unos meses antes de la elección se llevó a cabo una redistribución que inclinaba significativamente el porcentaje de la elección a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como medida previsoras en una elección que se anticipaba *apretada* con la competencia del Movimiento de



Regeneración Nacional (MORENA), encabezado por el actual presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quién favoreció la candidatura a Delfina Gómez Álvarez.

Aunado a la redistribución, el PRI fue en alianza por la gubernatura con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Encuentro Social (PES); mientras que el Partido de MORENA fue solo, al igual que el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido del Trabajo (PT), habiendo además, por primera vez, una candidatura independiente. Ante este panorama, se dividió el sufragio y los resultados dieron un margen de menos de cien mil votos entre el actual gobernador y la entonces candidata Delfina Gómez Álvarez. Esta situación haría que en para la elección federal del 2018, MORENA buscara la alianza con el PT y con el PES.

La política desarrollista del Estado de México, desde un principio marcó una clara diferencia en cuanto a las ideas transformadoras que enarbó durante su campaña presidencial Andrés Manuel López Obrador. El gobernador Del Mazo, privilegió una alineación con las políticas de la ONU, adoptando la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dentro de su principal instrumento de gestión.

En el contexto federal, la proximidad de las elecciones destapó un sinnúmero de casos de corrupción que involucraban al ex presidente Enrique Peña Nieto, que se sumaban a una ya manchada administración entre la que se enumeran como casos más significativos de impunidad y corrupción a la desaparición de los cuarenta y tres normalistas de Ayotzinapa, el caso Odebrecht, la Casa Blanca y el caso de la Estafa Maestra, en este último se involucró al gobernador saliente Eruviel Ávila Villegas.

Así comenzó la actual administración del gobierno del Estado de México, con escándalos que ligaron familiarmente a Del Mazo con el desprestigiado presidente Peña Nieto, en medio de una jornada electoral cerrada, con una inminente alternancia de partido político a nivel federal y sin mayoría en su legislatura y alcaldías.



Este clima de hartazgo social y desconfianza en la política y las instituciones, originó un efecto que favoreció a AMLO, quién durante su campaña presidencial impulsó un discurso de lucha contra la corrupción, que le valió la victoria avasallante en las elecciones de 2018. En la Entidad mexiquense, este efecto sumó a la victoria presidencial, la mayoría de las alcaldías del Estado, la mayoría de las curules de la legislatura local y la mayoría de MORENA en las dos cámaras del Congreso de la Unión, limitando la capacidad de ejecución del gobierno estatal.

Hasta ahora, resulta evidente el divorcio político que se vive en el Estado de México, mientras el PRI ha continuado con un esquema de administración neoliberal, apegado a la legalidad, la planeación federal no ha logrado incidir en los esquemas de desarrollo subnacional; es decir, en los dos niveles de gobierno funciona el marco legal, pero los contenidos de los documentos que guían el trabajo publiadministrativo son enteramente distintos, mientras que a nivel federal rige una política más encaminada a la Sustentabilidad para el Desarrollo, en la Entidad mexiquense persiste la política supranacional de la ONU.

3.1.2 Contexto económico

Desde la década de los ochentas se siguió la lógica económica marcada por el gobierno federal, con el crecimiento económico y el desarrollo en el centro de la política estatal. Esta lógica se ha ido acrecentando y afianzando a través de los ordenamientos jurídicos emanados del poder legislativo del Estado de México. Al respecto el Plan estatal señala:

Una de las prioridades del Gobierno del Estado de México es acelerar la transformación económica para consolidar la productividad y competitividad, propiciando condiciones que generen un desarrollo que permita transitar de una economía tradicional a una del conocimiento, mejorar la conectividad entre regiones y ciudades, para consolidarse como el centro logístico del país.

La construcción de la política económica debe aprovechar al máximo las fortalezas y oportunidades del territorio estatal para fomentar la transformación



del sector primario, lograr la seguridad alimentaria y promover actividades agropecuarias sostenibles. La industria moderna debe contribuir a la creación de empleos dignos y bien remunerados, bajo una visión integral que ayude a preservar el medio ambiente. El sector servicios debe consolidarse como motor del crecimiento económico. (Gobierno del Estado de México, 2017, pág. 97)

Entre las principales acciones que en materia económica se han realizado en la entidad mexiquense, se encuentra la construcción y ampliación de carreteras así como de parques industriales. De acuerdo con datos de la secretaría de Economía (2016), *“En el rubro de infraestructura productiva el Estado de México cuenta con 92 parques industriales”*.

En los años de gobierno neoliberal, la creación de zonas industriales en el territorio mexiquense ha sido la constante de la política de crecimiento económico; no obstante la creación de estos espacios de manufactura, ha provocado la contaminación ambiental y la precariedad salarial, atrayendo la instalación de capital extranjero y el establecimiento de empresas transnacionales.

En este sentido, el Estado de México ha auspiciado el afianzamiento de políticas productivas y de crecimiento económico como acciones principales en materia de economía, no obstante la producción en pequeña escala y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas ha quedado en segundo término, pero con preminencia a nivel nacional.

Entre las acciones más sobresalientes que menciona el Plan de Desarrollo, se encuentran aquellas que apoyan tanto a la pequeña y mediana empresa, como a las grandes empresas multinacionales se han generado programas de mejora regulatoria relacionados con la apertura rápida de empresas, y la actualización y armonización entre niveles gubernamentales (en los ámbitos estatal y municipal) para la agilización de trámites administrativos que promuevan el establecimiento de nuevas empresas.

En este rubro, se cumple con los requisitos de eficiencia y eficacia gubernamental que se promueven a través de los Organismos de Financiamiento Internacional (OFI). Sin embargo el impulso del sector primario, y de la conectividad en los sistemas de



comunicación para la creación de pequeñas redes de producción y consumo, siguen siendo actividades adjetivas y no sustantivas del gobierno estatal.

La toma de decisiones de diversos países en Latinoamérica se ha vuelto cada vez más centralizada y carente de esquemas que permitan el consenso, enfocando los esfuerzos gubernamentales a un sometimiento económico que abre cada vez más garantías a capitales internacionales para un *mayor desarrollo*, comprometiendo su riqueza natural.

3.1.3 Contexto social

En cuanto al contexto social, el documento eje de la política de desarrollo en el Estado de México señala que:

El Gobierno del Estado de México considera prioritario desarrollar y conservar familias fuertes, promover el empleo y proteger el ingreso, particularmente el de las mujeres. Estas metas implican que las familias, sin importar su origen social y estatus económico puedan satisfacer sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida.

En correspondencia con la Agenda 2030, el logro de estos propósitos influirá directa e indirectamente el cumplimiento de las metas globales que contribuirán a disminuir la pobreza y el hambre incrementando la seguridad alimentaria; procurarán el acceso a una vivienda y a servicios básicos adecuados; reducirán las desigualdades y la discriminación; promoverán una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como una vida sana y en general el bienestar. Atender las causas y efectos de la pobreza, de la desigualdad y garantizar los derechos sociales con énfasis en la población más vulnerable, requiere no sólo de los esfuerzos conjuntos de los tres órdenes de gobierno, sino también de esquemas de colaboración con grupos y organizaciones sociales y privadas. (Gobierno del Estado de México, 2017, pág. 43).

En cuanto a los indicadores de pobreza, el Plan de Desarrollo identifica mayor afectación en cinco zonas o regiones según el *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México del 2016*.

En el Estado de México pueden distinguirse cinco grandes zonas con diferencias significativas en términos de pobreza, nivel de desarrollo y niveles de productividad. La disparidad entre las regiones se observa en sus niveles de



pobreza y desarrollo humano: mientras que la Zona Norte registra un Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal promedio de 0.771 y una tasa de pobreza del 37 por ciento, la Zona Sur tiene un IDH promedio de 0.627 y una tasa de pobreza del 71 por ciento. (Gobierno del Estado de México, 2017, pág. 105).

No obstante, según el *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*, también del PNUD, “*el Estado de México de manera general tiene un IDH del 0.745*” (PNUD, 2015, pág. 6), apenas por debajo de la media nacional, pero “*por encima del promedio mundial que es del 0.700 y del de América latina y el Caribe que promedia en el 0.739*” (PNUD, 2015, pág. 7). Sin embargo, de acuerdo con el propio Plan de Desarrollo, los sectores económicos *deberían incrementar su productividad y ser más competitivos*.

Los principales retos que enfrenta el Estado de México en materia de desarrollo económico se pueden resumir en tres grandes rubros: 1) Incrementar la productividad en todos los sectores de nuestra economía; 2) Generar las condiciones necesarias para ser más competitivos y atraer y retener inversiones generadoras de empleo; 3) Ampliar y fortalecer los mecanismos que permitan un desarrollo económico sostenido, equilibrado e inclusivo. (Gobierno del Estado de México, 2017, pág. 116).

De acuerdo con las cifras del año 2017 del PNUD, México mostró una ligera mejoría manteniendo el IDH en el 0.774 con respecto al 2016, donde fue de 0.772. Se debe considerar que el IDH, toma en cuenta tres variables: longevidad y salud, conocimiento y vida digna. Por lo tanto, influye el hecho de que la esperanza de vida en México esté en 77,31 años, su tasa de mortalidad sea del 4,88% y su PIB per cápita promedio sea de \$175 pesos; no obstante, la brecha de desigualdad se ha mantenido en nuestro país, desde el 2000 hasta el 2015 entre el 0.52 y el 0.48 en índice de Gini¹⁵, de acuerdo con el *Informe sobre desigualdades en México* (El Colegio de México, 2018, pág. 23),

¹⁵ “El indicador que se utiliza con más frecuencia para medir la desigualdad en el ingreso es el índice de Gini, que refiere a la concentración de los ingresos en una población, la medida toma valores más altos a medida que ésta aumenta. (Nota al pie) El coeficiente de Gini toma el valor de 1 si una persona concentra toda la riqueza en una población (perfecta desigualdad) y 0 si cada quien tiene la misma cantidad de recursos (perfecta igualdad). El índice es una transformación que toma el valor de 100 como máximo” (El Colegio de México, 2018, pág. 23).



en cifras del Banco Mundial (BM) en comparación con países como Brasil, Argentina y Chile.

Más allá de las cifras de pobreza, el índice de Gini revela las diferencias en el ingreso monetario, la desigualdad en las posiciones sociales, y las instituciones y sus reglas para la asignación de los recursos monetarios.

A nivel federal, según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, véase Anexo 4), en la entidad mexiquense, la pobreza se ha mantenido en la mayoría de los indicadores, según la “*Medición de la pobreza 2008-2018, Estado de México*”, la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos aumentó del 47.9% en 2008 al 51.4% en 2018, mientras que la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema también aumentó pasando del 11.2% en 2008 al 13.8% en 2018. De acuerdo con esta medición, la población en situación de pobreza pasó del 43.6% en 2008 al 42.7% en 2018, mientras que la población vulnerable por ingreso incrementó del 4.3% en 2008 al 8.7% en 2018.

Al respecto el Plan Estatal de Desarrollo, refiere:

En 2016 la población mexiquense en situación de pobreza fue de 8.23 millones de personas, es decir 47.9 por ciento de la población total estatal. Cabe señalar que del total de población del estado que se encuentra en esta situación, 1.05 millones (6.1 por ciento del total poblacional) viven en pobreza extrema, es decir que no cuenta con los ingresos suficientes para cubrir las necesidades alimenticias básicas y tienen tres o más carencias sociales. Esta cifra es inferior al promedio nacional, el cual se ubicó en 7.6 por ciento en el mismo año. (Gobierno del Estado de México, 2017, pág. 44).

Con relación a los indicadores de carencia social, en el Anexo 4 se muestra su comportamiento entre los años 2008 y 2018. De acuerdo con estos indicadores, por lo que respecta a rezago educativo, en 2008 el 18.7% de la población se encontraba bajo esta situación, mientras que para el 2018 la cifra redujo al 12.9%.

Por otra parte en el año 2008, el 42.6% de la población mexiquense no contaba con acceso a los servicios de salud; no obstante para el año 2018 únicamente un 19.8% permanecía bajo esta condición. En lo que atañe al acceso a la seguridad social, el



indicador en el 2008 para el Estado de México señala que el 68.3% de la población no contaba con esta garantía social y para el año 2018 la cifra redujo al 59.2% de la población mexiquense.

En lo que respecta al indicador de acceso a la alimentación, el CONEVAL señala que en el 2008, el 21.2% de la población no contaba con acceso, mientras que para el 2018 hubo una ligera disminución en el porcentaje con un 19.8% sin acceso.

Con relación a la calidad y espacios de la vivienda en el 2008 existía una carencia para el 14.4% de la población mexiquense y para el 2018 el indicador mostró una disminución en el porcentaje al 9.6%.

Por último, con relación al indicador de acceso a los servicios básicos en la vivienda el porcentaje de CONEVAL señala una disminución en el porcentaje de población con esta carencia del 17.3% en el 2008 al 10.3% en el 2018.

No obstante, como se observa en la imagen del Anexo 4, pese a la disminución *porcentual* de los indicadores de carencia social, encontramos un incremento en el número total de personas, esto, debido a la dinámica de crecimiento poblacional, como se muestra en las cifras de miles de personas sin acceso a la seguridad social y sin acceso a la alimentación que pasaron de 10,307.5 a 10,461.5 y de 3,201.8 a 3,505.8 (miles de personas), respectivamente. Es decir, existe un mayor número de personas bajo estas condiciones de precariedad y carencia, mientras que, en términos *porcentuales*, los indicadores señalan un comportamiento de disminución.

Con relación a los indicadores de pobreza del CONEVAL, el Plan de Desarrollo no maneja cifras poblacionales, únicamente los porcentajes actualizados al año 2016, como se muestra en la *Tabla 3*, algunos porcentajes entre el año 2010 y el 2016 incrementaron, de acuerdo con el comparativo bianual, en este cuadro se observa un comportamiento distinto entre las cifras manejadas en el *Anexo 4*, que muestran el comparativo entre los años 2008 y 2018, correspondiente a los mismos indicadores de CONEVAL.



Tabla 3

Estado de México, Indicadores de Pobreza 2010-2016 (Porcentajes).

Indicadores	Estado de México				Nacional
	2010	2012	2014	2016	2016
Población en situación de pobreza	42.9	45.3	49.6	47.9	43.6
Población en situación de pobreza moderada	34.3	39.5	42.4	41.7	35.9
Población en situación de pobreza extrema	8.6	5.8	7.2	6.1	7.6
Carencia Social					
Rezago educativo	18.5	15.4	15.3	13.7	17.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	30.7	25.3	19.7	15.5	15.5
Carencia por acceso a la seguridad social	59	64.8	60.6	55.5	55.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	12.9	10.2	10.3	12.6	12.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	15.9	11.5	12.4	11.7	19.3
Carencia por acceso a la alimentación	31.6	17.7	21.3	20.8	20.1
Bienestar					
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	14.5	15.9	20.1	16.8	17.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	48.5	53.1	58.9	57.4	50.6

Fuente: Datos de CONEVAL, Tomado del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2013, (Gobierno del Estado de México, 2017, pág. 50).

Como se ha mencionado, el privilegio del manejo cuantitativo de la información guarda inconsistencias y contradicciones con relación a la disminución de la pobreza en la Entidad mexiquense. Los indicadores no siempre reflejan las cualidades que guarda la desigualdad.



3.1.4 Contexto ambiental y cultural

Con relación al contexto cultural y ambiental, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, no contempla un pilar temático en específico; más bien, el análisis se hace con relación al territorio, su administración y ordenamiento son las premisas fundamentales de este apartado.

La falta de cuidado al medio ambiente y el sometimiento cultural por parte del esquema económico y social han quedado en la inobservancia institucional de los modelos neoliberales de desarrollo, tal y como lo ha señalado el BM, la “*maldición de los recursos naturales*” ha creado la paradoja de desacelerar el desarrollo y crecimiento económico; sin embargo, se promueve una regulación económica y fiscal en AL, creando leyes para que “*quien contamina, pague*”, como si la biodiversidad y riqueza cultural (inmaterial) se pudieran convertir en moneda de cambio.

En definitiva, el contexto institucional fue incapaz de salvaguardar los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales para reducir la volatilidad fiscal y promover condiciones macroeconómicas propicias para la inversión a largo plazo. Varios países han demostrado que este tipo de “maldición de los recursos naturales” —la paradoja de que los países con abundantes recursos naturales tienen un menor ritmo de crecimiento y obtienen peores resultados en términos de desarrollo que los países que no cuentan con tales recursos— puede evitarse mediante la aplicación de políticas económicas y fiscales eficaces. (Banco Mundial, 2017).

En este panorama, México y el Estado de México no quedan fuera, la inobservancia de la degradación del medio ambiente así como de la pérdida de riqueza e identidad cultural siguen siendo una constante en las políticas desarrollistas a nivel federal y local. De acuerdo con datos de la CONABIO, “*la pérdida de biodiversidad y la capacidad de carga de la entidad mexiquense va en aumento*”. La política ambiental instrumentada a nivel estatal, encuentra su antecedente en el Convenio sobre Diversidad Biológica firmado en Nairobi en 1992.

En este Convenio se reconoce que existe una distribución natural desigual de la diversidad biológica en el mundo, sin embargo el acceso a su aprovechamiento



en muchas ocasiones está en manos de los países desarrollados, sin que exista la suficiente capacidad financiera y técnica de los países poseedores de ella para su propio beneficio o para invertir en su conservación. (Ceballos, 2009, pág. 32).

Los principales ejes de este convenio, pugnan por el *conservacionismo de los recursos naturales*, a través de Programas para la protección de la Biodiversidad. Al respecto, en el año 2005 se publicó el decreto por el cual se promulgó el Código para la Biodiversidad del Estado de México, siendo este el principal instrumento jurídico en la materia, en el orden estatal.

Por otra parte, se sabe que el Programa para la Protección de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible del Estado de México, se estaba llevando a cabo en el año 2009; sin embargo, actualmente no se cuenta con acceso público a un documento oficial con este nombre.

En cuanto al contexto cultural, según datos del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM), la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, reconoce la existencia de los siguientes pueblos indígenas en la entidad: mazahua, otomí, nahua, matlatzinca, tlahuica, aunados a migrantes de otras entidades federativas del país¹⁶.

En el Estado de México la pérdida de la cosmovisión originaria de los pueblos indígenas representa la mayor pérdida de riqueza y patrimonio inmaterial. Las principales causas de esta problemática tienen que ver con el abandono de los lugares

¹⁶ De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); para ese año el Estado de México registró 421 mil 743 personas de 3 años y más hablantes de alguna lengua indígena, de los cuales 308 mil 587 corresponden a los pueblos indígenas originarios: mazahua, otomí, nahua, tlahuica y matlatzinca. En este sentido, el pueblo mazahua cuenta con 124 mil 626 (29.5 %) hablantes de esa lengua; el pueblo otomí registró 106 mil 959 (25.3 %) hablantes; el pueblo nahua 74 mil 136 (17.6 %); el pueblo matlatzinca con 1 mil 330 (0.3 %) y el pueblo tlahuica, sumó 1 mil 536 hablantes (0.4 %).

El Estado de México, en los últimos años ha sido receptor de población indígena de otros estados de la República Mexicana; para el año 2015 sumaron 113 mil 156 hablantes de alguna lengua indígena; los más representativos son: mixtecos 31 mil 709 (7.5 %), mazatecos 116 mil 882 (4.0 %), zapotecos 15 mil 037 (3.6 %), totonacos 11 mil 702 (2.8 %) y mixes 6 mil 046 (1.4 %), provenientes de los estados de Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz, principalmente. (Tomado de CEDIPIEM, 2020; consultado el 13 de julio de 2020, en: http://cedipiem.edomex.gob.mx/pueblos_indigenas)



de nacimiento, la movilidad poblacional en busca de oportunidades de empleo y el enajenamiento del *american life style*, que han ocasionado la disminución de indígenos parlantes, y que estas minorías sean aisladas, señaladas y segregadas.

3.2 Análisis sobre la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de México.

Como ya se ha señalado anteriormente, el entramado legal para la planeación en el Estado de México obedece al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) establecido en el art. 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es replicado a nivel estatal y municipal. En todos estos ámbitos la participación social se ve controlada y dirigida de acuerdo a los intereses y disposiciones que el gobierno establezca.

El caso del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017- 2023, resulta particular porque en su elaboración participan instancias no únicamente del ámbito estatal, sino además, se incluyó por primera vez la participación de un organismo público internacional de carácter intergubernamental, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

3.2.1 La metodología para la elaboración del documento eje del desarrollo en el Estado de México y sus contradicciones.

Hasta el año 2017, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México había sido la encargada, junto con el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) de elaborar la Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México; sin embargo, en octubre de 2017 se publicó en gaceta de Gobierno una metodología realizada por el CLAD.

De acuerdo con lo que se señala en el propio Plan:



La Metodología, elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sustenta el proceso de planeación en un horizonte de corto, mediano y largo plazo, estableciendo como marco de referencia la Agenda 2030 de Naciones Unidas, además de la **Gestión por Resultados** para el Desarrollo que promueve una visión dinámica, flexible y a la altura de los retos y oportunidades de la entidad.

Un elemento importante para sentar bases técnicas sólidas en materia de planeación del desarrollo y vinculación del PDEM 2017- 2023 con los **Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS)**, fue la firma del Convenio de Cooperación Técnica con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que coloca al Estado de México a la *vanguardia* del desarrollo nacional. (negritas y cursivas propias, Gobierno del Estado de México, 2017, pág. 29)

Llaman la atención tres aspectos con relación al señalamiento que se hace en el párrafo antes citado: el primero, es que se diseñó una metodología estableciendo como marco de referencia a la Agenda 2030, el segundo es que tal metodología incluye además la Gestión por Resultados y finalmente que existió una firma para la Cooperación Técnica con el PNUD lo cual *de facto* coloca a la Entidad a la vanguardia del desarrollo nacional.

Con relación al primer punto podemos argumentar que México alcanzará los ODS hasta después del 2035 (CEPAL, 2018, pág. 22), con relación al segundo punto, resulta evidente la dependencia de la realización de las acciones de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, y tercera que el discurso de los ODS es visto como una *moda* para la administración pública local.

Por su parte, la propia metodología argumentó que se tomarían en cuenta las herramientas que cita el art. 24 del Reglamento de la ley de planeación, mismo que establece:

Para la elaboración e integración de los planes y programas en los términos que señala la Ley y el presente Reglamento, los mecanismos e instrumentos de participación social a través de los cuales se podrá captar y considerar las propuestas y aportaciones de la sociedad en el proceso de planeación del desarrollo podrán ser:



I. Foros temáticos abiertos; II. Foros regionales abiertos; III. Encuestas y sondeos de opinión; IV. Buzones de opinión ciudadana; V. Estudios e investigaciones académicas y sociales; VI. Registro de demandas de campaña; VII. Consulta popular a través de medios electrónicos; y VIII. Recepción de documentos y propuestas en las instancias auxiliares del COPLADEM.

Asimismo menciona que:

Con los resultados, se integrará un expediente o memoria que contendrá su correspondiente registro, análisis y conclusiones, las que deberán incorporarse y ser parte del plan”. Considerando el corto tiempo que se tiene para desarrollar la fase del diagnóstico regional, se recomienda utilizar los Foros regionales temáticos como herramienta de consulta ciudadana. Los foros son una herramienta de participación directa de la ciudadanía organizada que participa a través de los representantes de sus asociaciones. No consiste en sólo expresar opiniones, sino analizar las necesidades y problemáticas que tiene la región y su contexto, así como el compromiso y colaboración para buscar alternativas de cambio para lograr lo que se desea. El objetivo es examinar la realidad, determinar los problemas más importantes, examinar sus causas, identificar las posibilidades de transformación y proponer acciones que generen los cambios positivos que la población aspira a lograr. (Periódico Oficial Gaceta del Gobierno de Estado de México, 2017, pág. 16).

De acuerdo con esta metodología, los foros habrían de realizarse en regiones estratégicas que la asamblea del Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de México, (COPLADEM) aprobara, después se asignaría en torno a los ejes temáticos un foro regional; es decir 5 foros regionales, divididos, posteriormente se designaría a los actores que se invitaron a participar, esta particularidad resulta contradictoria a lo que la metodología señala:

Cuando las personas se sienten excluidas, no hay apropiación de la estrategia de desarrollo y, por lo tanto, no habrá cooperación para lograr los objetivos y metas. En muchos países hay problemas de apropiación derivada de distintas causas, como débil liderazgo político o falta de transparencia y rendición de cuentas. La mayor parte de los marcos para la planeación son percibidos como exclusivos del gobierno, lo que produce poco compromiso por parte del sector privado o de la sociedad civil. (Periódico Oficial Gaceta del Gobierno de Estado de México, 2017).



Aún con el conocimiento de lo anterior, los foros se realizaron con una nula participación social, invitando a servidores públicos del ámbito municipal en el desarrollo de cada foro regional.

Resulta igualmente contradictorio que el enfoque de la Agenda 2030, y el propio enfoque para la planeación establecido en el art. 26 constitucional, se basen en un enfoque participativo, puesto que este tipo de enfoque involucra a distintos actores “para que sus puntos de vista, intereses y preocupaciones sean incluidos en el proceso de planeación” (Periódico Oficial Gaceta del Gobierno de Estado de México, 2017), pero a su vez, se establecieron convocatorias de la cartera de ponentes del Gobierno del Estado, para dirigir la participación a los intereses del desarrollo, quitándole objetividad a la identificación de problemas sociales reales.

El propio proceso de política pública establece que el inicio de esta debe basarse en la demanda social, sí la convocatoria a los foros de participación es *preseleccionada* entre un grupo de actores, no existe participación, existe exclusión.

El proceso de planeación buscará asegurar que participen tantas partes interesadas como sea posible (especialmente aquellas que son menos capaces de promover sus propios intereses) y que se creen oportunidades para que las diferentes partes escuchen los puntos de vista de los otros de una forma abierta y equilibrada. En situaciones de crisis, esto no es solo una buena práctica, sino que es fundamental para asegurar que la programación al menos “no dañe” y, con suerte, reduzca las tensiones activas o inherentes [...] En algunas situaciones, un foro de planeación que reúna a las partes interesadas, para que escuchen los puntos de vista de unos y otros, puede ser por sí mismo un mecanismo para reducir las tensiones. (Periódico Oficial Gaceta del Gobierno de Estado de México, 2017, pág. 15).

La metodología establece además que, la invitación que se haga a los asistentes a los foros debe hacer que los invitados sientan que su participación es importante y que están siendo tomados en cuenta por el gobierno. Señala además que al finalizar la etapa de participación, los intereses recabados serán integrados en una memoria y



esta memoria deberá formar parte del plan. “Con los resultados, se integrará un expediente o memoria que contendrá su correspondiente registro, análisis y conclusiones, las que deberán incorporarse y ser parte del plan”. (Periódico Oficial Gaceta del Gobierno de Estado de México, 2017, pág. 14). Esta memoria no forma parte del documento rector de la política de desarrollo estatal.

En consideración a lo expuesto en este apartado, podemos establecer las siguientes conclusiones:

- 1) La metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México elaborada por el CLAD es un reflejo de la forma de conducción de la política de desarrollo a nivel subnacional, en la que el gobierno busca mantener los procesos de control y dominio social a través de procesos que legitimen una toma de decisiones cerrada y excluyente.
- 2) La participación social en el proceso de planeación para el desarrollo sólo existe a manera de discurso, y en el enunciado de las leyes; sin embargo, resultan letra muerta al observar y desmembrar los procesos y las formas en los que éstos se realizan en la praxis. La participación social es dirigida, controlada y obediente a los intereses del gobierno y el desarrollo.
- 3) Los ODS no vienen a modificar la forma “tradicional” de operar al interior de la administración pública, por lo menos para efecto de lograr la participación, resultan sólo retórica y simulación de vanguardia.
- 4) La planeación ha contribuido desde lo legal a la centralización del poder y de la toma de decisiones, generando una falsa legitimidad a través de una participación simulada que no toma en cuenta la demanda social y que a su vez continúa generando desigualdad, exclusión y pobreza.



3.3 La aplicación del modelo de la triple interfaz para el Análisis Crítico del Discurso

Para este análisis se utilizará el supuesto de la triple interfaz (véase *Figura 3*) desarrollado por Van Djik (2016), a partir del cual la construcción de la vida social se basa en el discurso, y es a través de éste, de su producción y reproducción, donde se crean, debaten y se expresan ideas, opiniones, valores y reglas, que orientan la acción social e individual.

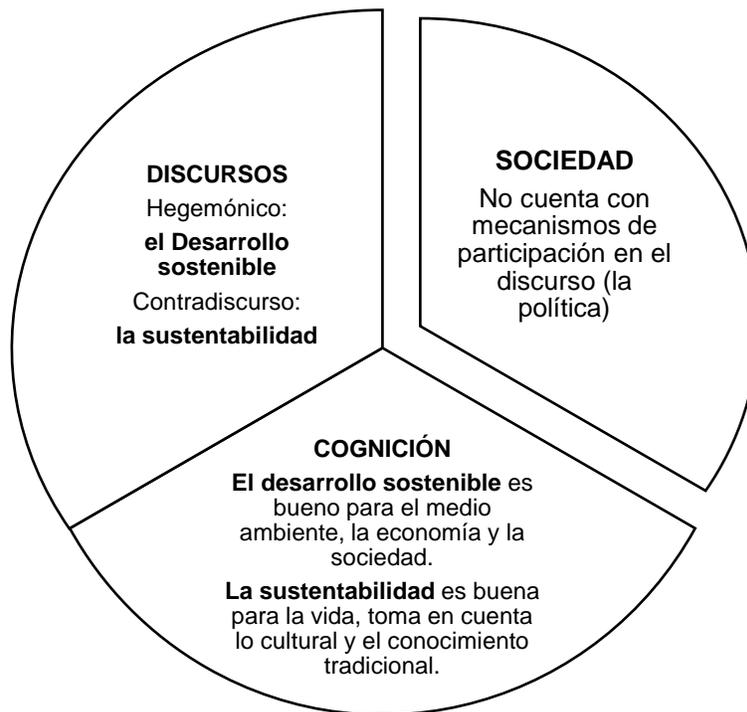


Figura 3. El modelo de la triple interfaz para el ACD.
Nota: Elaboración propia con base en (Van Djick, 2016).

Partiendo de este supuesto, en primer lugar, se analizaron los planteamientos bajo los cuáles **el discurso** del desarrollo se ha convertido en una dimensión de la esfera



política y de la vida en sociedad, se observa cómo en el texto se retoma únicamente el discurso hegemónico y cómo se diluye el contra discurso del *otro desarrollo*.

En segundo lugar, se elaboraron e identificaron algunos supuestos sobre cómo a través del discurso del desarrollo se ha persuadido a la sociedad hacia **la cognición** de una *semiosis* positiva tanto del desarrollo sostenible, como de la sustentabilidad ahondando en la hegemonía política de la ONU.

Como causa de la gran confusión que existe por parte de la sociedad y las instituciones entre las diferencias teóricas de estos dos conceptos, se perciben como sinónimos.

Tanto el desarrollo sostenible como la *sustentabilidad*, han adquirido una cognición *positiva* por parte de la sociedad, que los percibe como enfoques similares; no obstante, como se planteó en el primer capítulo de este trabajo, son discursos enteramente distintos, incluso señalados por algunos como opuestos.

En este sentido, se analizaron las relaciones entre el poder político y la aplicación administrativa del discurso hegemónico desarrollista.

De este análisis, se observó la forma en la que el *desarrollo sostenible*, ha sido el eje central de la política y el quehacer gubernamental en los tres niveles de gobierno, reproduciendo durante décadas mecanismos de control social y dominación característicos del neoliberalismo/capitalismo, dejando a la *sustentabilidad* en un plano de discusión meramente académico.

Por último, esta estrategia de análisis, evidencia la ruptura de retroalimentación en la construcción social de una política por parte de **la sociedad**. Es decir, la sociedad no contribuye en el modelo de política que adopta el Estado.

Existe una clara ruptura en la alimentación del discurso del *desarrollo sostenible* por parte de la sociedad, debido a la escasez de mecanismos participativos que influyan de manera efectiva en la política de desarrollo. Aunado a esto, los entrevistados evidenciaron una cognición miope del discurso de *la sustentabilidad*. Esta se percibe



como un sinónimo de desarrollo sostenible, y tampoco en este discurso existe participación o discusión que permitan dar soporte a una nueva visión de política.

En este sentido, se busca hacer visible una legitimada injusticia con relación a la inobservancia del sentir social por parte de los tomadores de decisiones, situación que representa una clara contradicción en el discurso hegemónico del desarrollo sostenible.

Esta situación permite abrir la posibilidad a nuevos estudios y contra discursos desde la participación social.

3.3.1 El discurso del desarrollo sostenible y el contra discurso de la sustentabilidad

El propósito de analizar la política de desarrollo en el Estado de México, es mostrar una *realidad discursiva* que se genera desde las instituciones hacia la sociedad. Esta realidad discursiva se ha dirigido en las últimas décadas de manera hegemónica desde instituciones supranacionales como la ONU, que impulsa a la Agenda 2030 como una agenda mundial a través de los ODS.

En este sentido, en pro de comprender el trasfondo y las relaciones de dominación y poder que sobre el discurso del desarrollo sostenible se han ido tejiendo en los últimos años, se presenta a la sustentabilidad como *contra discurso*.

Nos encontramos en el culmen del modelo de desarrollo que esbozaba el sistema capitalista, los seres humanos somos en gran medida, autómatas del sistema económico. En este proceso de enajenación económica, la explotación de los recursos naturales ha sido desmedida, comprometiendo la capacidad de carga del planeta, sobrepasada por la demanda de la población que continúa creciendo ocasionando proyecciones desalentadoras.

Aunado a lo anterior, se ha mencionado en el primer capítulo de este trabajo que la globalización y los esquemas de producción del sistema capitalista, han provocado



desigualdad en la producción de los países, generando y replicando condiciones de pobreza, segregación y marginación.

El discurso hegemónico del *desarrollo sostenible*, promovido por la ONU y alimentado a través de las condicionantes que establecen los Organismos de Financiamiento Internacional, se ha entendido como aquel que permite “*la satisfacción de las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la garantía de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.*” (WCED, 1987).

En cambio, el *contra discurso de la sustentabilidad* promueve, principalmente desde el ámbito académico, una visión más transversal en la que no únicamente se toman en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y ambiental; sino que también considera otros componentes que la dotan de mayor complejidad, como el cultural, el tradicional, lo civilizatorio y la vida en sí.

La perspectiva hegemónica ha acumulado a lo largo de casi cuatro décadas, numerosos discursos en el ánimo de persuadir a la política y economía de los países de América Latina a la consecución del crecimiento económico y por ende del desarrollo, y lo ha hecho con éxito.

México se ha encaminado desde los años ochenta a la lógica del neoliberalismo económico, y al interior, los estados federados han replicado políticas económicas de incentivos para el crecimiento y la producción económica. También desde entonces, se adoptó en México un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que, como su nombre lo enuncia, sería la base de la planeación democrática del país, mismo que señala que la participación de la sociedad es fundamental, situación que hasta ahora ha quedado en la retórica.

El SNPD, ha sido pieza medular del diseño de la política desarrollista en nuestro país, los principales documentos que alimentan a este sistema son los llamados Planes de Desarrollo, que se elaboran desde el ámbito federal hasta el municipal, todos ellos alineados a un esquema de planeación estratégica y a presupuestos basados en



resultados, conforme a las recomendaciones que sugieren los Organismos de Financiamiento Internacional a países *en vías de desarrollo*.

Los planes de desarrollo y la Ley de Planeación a nivel federal y estatal, en el caso de la entidad mexiquense, señalan que este proceso se basa en la participación de todos los sectores sociales; sin embargo, no se establecen los mecanismos de participación social que deben seguirse a detalle y la aplicación de la Ley en la realidad, resulta letra muerta.

Tanto a nivel federal, como a nivel estatal, la participación de la sociedad se lleva a cabo mediante procesos de pasarela en la etapa de diseño de los planes, que son los documentos eje de la política de desarrollo.

En este sentido, tanto el discurso del desarrollo sostenible como el contra discurso de la sustentabilidad, no cuentan con una retroalimentación por parte de la sociedad. Ambos discursos son alimentados de forma unilateral.

3.3.2 El proceso de cognición

En México, la principal promoción del discurso del *desarrollo sostenible* se ha dado a través de las instituciones gubernamentales. Como se señaló en el primer capítulo, algunos Estados al ser *incapaces* para dar atención a las demandas de la población, recurren al endeudamiento.

La capacidad de los Estados en muchos sentidos ha sido rebasada, y las medidas para combatir la pobreza y la desigualdad a través del endeudamiento han sido insuficientes. Esta situación, ha provocado la falta de confianza en los gobiernos y una crisis de credibilidad y legitimidad hacia éstos.

Desde la óptica del quehacer del Estado, podemos señalar que las acciones que éstos llevan a cabo, se hacen a través de sus gobiernos, y son éstos los que definen el rumbo en que un Estado toma tanto para el caso del desarrollo sostenible, como para la



sustentabilidad. En esta lógica, el gobierno mexicano se ha hecho partícipe activo de las acciones encaminadas a lograr un desarrollo sostenible desde 1972, con la conferencia de Estocolmo. Desde entonces, México ha intercambiado puntos de vista y perspectivas sobre los peligros de la sobrepoblación en el planeta con relación a la finitud de los recursos naturales y ha suscrito varios tratados internacionales, alineándose a la macro política establecida por Naciones Unidas.

En este sentido, la presentación del informe Brundtland, trajo para México una disrupción con las ideas de desarrollo basadas en el crecimiento económico como vía principal. Con esta ruptura, surgió una preocupación cada vez más creciente por el deterioro ambiental y sus consecuencias, al tiempo que se evidenciaba la crisis civilizatoria y la pérdida de sinergia social.

Una gran cantidad de interrogantes han surgido ante las crisis que desde los años ochenta ha experimentado el país. Las crisis a su vez, impactan en muchos debates teóricos sin resolver, los cuales representan nuevos retos en el plano investigativo.

En este cúmulo de retos, varios teóricos han entrado en el terreno de la discusión política del desarrollo. Por ello, a través del análisis de la discusión y del discurso político, se juega una doble carrera la de obedecer a los intereses económicos y la de lograr la sustentabilidad.

Con esto, derivado de la revisión de literatura hecha en el primer capítulo, entre investigaciones y discusiones académicas, se pudo identificar el discurso del desarrollo sostenible y el discurso de la sustentabilidad, enfrentándose como si se tratase de condiciones opuestas con elementos distintos y propios en cada una. Por lo que ahondaremos de nuevo, brevemente en la manera de su concepción y su terminología.

Recordemos que hay quienes ven a la sustentabilidad como una ciencia, y quien encuentra en sus conceptos más ampliamente aceptados; como el de desarrollo sostenible, un objeto de discusión que sigue siendo escudriñado, estudiado y puesto



bajo la lupa con todas las derivaciones que ha traído consigo. Sin embargo, desde la postura adoptada para esta investigación, se ha mencionado que la sustentabilidad es el elemento *macro*, que alberga al desarrollo sostenible como concepto surgido desde la perspectiva económica.

Es importante mencionar además que desde la academia, para el ámbito político e institucional, el desarrollo sostenible forma parte de un discurso hegemónico que nace como propuesta de la ONU a consecuencia de la demanda de grupos de investigadores alrededor del mundo. Sin embargo, en el proceso de adopción, explicación y ejecución de este discurso, este concepto quedó supeditado al interés de crecimiento económico, quedando el cuidado ambiental y el bienestar social en un segundo plano.

Para fortalecer este análisis, en el primer capítulo se explicó también la postura de la sustentabilidad desde la corriente crítica latinoamericana, que ha enarbolado posturas como la del buen vivir, la teoría de la decolonialidad e incluso la teología de la liberación. En este plano, los debates sobre el discurso del desarrollo han evidenciado las fallas del sistema económico mundial; señalando que el modelo de neoliberalismo económico ha ocasionado un ahondamiento de la brecha de desigualdad, aumento de la pobreza y una crisis ambiental (Ornelas Delgado, 2010) y civilizatoria a consecuencia de la economización del mundo y la naturaleza (Boff, 2017) (Leff, 2013).

En contrasentido, a través de la ONU, y de las instituciones de financiamiento internacional, se ha promovido la tendencia de la política mundial que posiciona al desarrollo sostenible como premisa primordial de progreso y crecimiento, comprometiendo la agenda gubernamental de los países latinoamericanos bajo la suscripción de acuerdos internacionales que contribuyan a éste. Por otra parte, la documentación entorno a los objetivos del Milenio en el año 2000 y posteriormente, en 2015, con relación a los ODS, argumentó una serie de indicadores y mediciones cuantitativas que la propia ONU generó a través de la instrumentación y seguimiento del PNUD.



Es así como, académica, política y económicamente nos situamos frente a dos discursos de distinta perspectiva, en los que, su validez, fuerza y lógica se debate y analiza de forma cada vez más pujante.

En este proceso de apropiación de los discursos, México no ha quedado fuera, a través de la agenda gubernamental y de la política de desarrollo, se han ido posicionando elementos de ambas posturas. Identificando que el discurso sobre desarrollo sostenible ha sido políticamente más aceptado, mientras que el discurso sobre sustentabilidad ha sido casi invisibilizado, y retomado en mayor medida sólo en el ámbito académico. En este sentido el análisis de la realidad discursiva, nos señala que la aceptación de los discursos del desarrollo sostenible y de la sustentabilidad, son, *en el proceso de cognición*, lo mismo.

En la aplicación de entrevistas, se advirtió que los conceptos como: sustentabilidad, sostenibilidad, desarrollo sustentable, desarrollo sostenible, eco desarrollo, entre otros; parecen diluirse en un único discurso donde todos son *sinónimos* igual de buenos y positivos socialmente. Esta situación refleja el abuso del uso de estos términos por parte del sector público, sumada a una cognición miope por parte de la sociedad, la cual, no advierte las diferencias entre los conceptos y los objetos de cada uno.

Podemos señalar además que en el uso del discurso del desarrollo sostenible, eslabona otros discursos en el proceso de cognición. Derivado de la participación de los entrevistados en los foros de consulta, se identificaron elementos discursivos sobre *democracia, gobernanza participativa, participación social, el fortalecimiento de la sociedad civil u organizada y la participación ciudadana en sus distintas formas*. Si bien, con la mención de estos elementos, no encontramos el mismo grado de consolidación de las estructuras discursivas del desarrollo sostenible, en el caso de la entidad mexiquense, conviene señalarlo.



Podemos resumir que, se identifica una confusión y dilución del contra discurso de la sustentabilidad frente al discurso del desarrollo sostenible. Esta situación, hace que la visión hegemónica de la ONU sea la única que exista en la política de desarrollo analizada.

No existe retroalimentación por parte de la sociedad para ninguno de los discursos identificados. Esta condición, rompe con el proceso de cognición que corresponde a la sociedad, de acuerdo con el modelo de la triple interfaz propuesto por Van Djick, como se verá a continuación.

3.3.3 Sociedad: discurso y participación

Las propuestas para una transformación desde la ciudadanía a través del sector público mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación, así como la priorización del uso de la información para la toma de decisiones del gobierno del Estado y para la implementación de políticas públicas, que permitan un desarrollo local desde las dimensiones social, económica y ambiental, han quedado en el mero discurso institucional.

La participación en la elaboración de la política de desarrollo mexiquense, está temporalmente activa durante la etapa de diseño de política, a través de los llamados *Foros de consulta ciudadana*. En estos foros, la participación fue dirigida a hablar de la importancia de la Agenda 2030 y del cumplimiento de los ODS como estrategias desarrollistas.

De ahí en fuera, la participación de la sociedad en los asuntos públicos consiste en emitir el sufragio, excluyéndola en las etapas de ejecutivas y de toma de decisiones. Asimismo, en el primer capítulo, se ha mencionado la forma de conducir la participación en la Entidad mexiquense.



En este sentido, a través del ACD, utilizando el modelo de la triple interfaz de la propuesta de Van Djick, se ha identificado que existen dos discursos, el del desarrollo sostenible y el de la sustentabilidad. También se ha analizado, que en el proceso de cognición existe un sometimiento al discurso del desarrollo sostenible, que diluye al de la sustentabilidad. Sin embargo, el análisis se hace aún más estrecho al identificar la inexistencia de una retroalimentación por parte de la sociedad al discurso.

Como parte final de la triple interfaz, el modelo propuesto por Van Dijk, nos permite ahondar en la contradicción que representa esta falta de participación social en la consecución y retroalimentación del propio discurso *del desarrollo sostenible*, como tarea de la sociedad.

Recordemos que en septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), de estos 17 ODS, resulta interesante centrar la atención en el Objetivo 16, el cual señala que: *“El fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos es fundamental en este proceso, así como la reducción del flujo de armas ilícitas y la consolidación de la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernabilidad mundial.”* (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018).

Como meta del objetivo 16, se busca: *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”* (ONU- México, 2018), para lo cual, establece diez metas específicas, de las que llama la atención la siguiente: *“16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”*.

En la actualidad, se concibe al desarrollo sostenible como un proceso para crear una vida mejor a través de la expansión de un conjunto de condiciones en las que se vinculan variables ambientales, económicas y sociales, razón por la cual el sector público impulsa planes, programas y políticas públicas con el fin de lograr estas condiciones.



Al respecto, el Gobierno del Estado de México, para el periodo administrativo 2017-2018, conformó y publicó un plan de desarrollo en el que sus objetivos, metas, líneas de acción e indicadores se encuentran alineados a los ODS; adoptando estos objetivos como eje central de esta política pública.

Mediante el estudio y lectura del Plan de Desarrollo del Estado de México, se ha observado que en éste se vincularon las estrategias estatales a las metas de los ODS, proponiendo además líneas de acción específicas por cada una de estas estrategias en el ámbito estatal.

En la lectura minuciosa del texto referido, no se encontró que alguna de las líneas de acción del plan estatal estuviera encaminada a promover, ampliar o generar nuevos mecanismos de participación ciudadana, para contribuir de manera directa e indirecta, al objetivo 16.7 (como se muestra en las Tablas 4 y 5). Asimismo, tampoco se identifica ningún mecanismo de seguimiento al Plan, que involucre la participación ciudadana.

Tabla 4

Vinculación de estrategias y líneas de acción del Plan de desarrollo del Estado de México con la Agenda 2030, contribución directa de estrategias y líneas de acción a la meta 16.7 de los ODS

ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
4.1.3. <i>ESTRATEGIA: Fortalecer el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación para la Seguridad.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la construcción e implementación del Sistema de Información Oportuna en Seguridad. • Digitalizar la cartografía de unidades territoriales y sectores policiales para el análisis espacial del delito. • Fortalecer el esquema automatizado del control de tránsito. • Crear el Sistema Único de Registro de Servidores Públicos Policiacos con elementos biométricos de vanguardia. • Incrementar el número de Centros de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad (C5). • Ampliar el número de cámaras de video vigilancia instaladas en la entidad, priorizando las zonas de mayor incidencia delictiva. • Mejorar la capacidad del Sistema de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas. • Enriquecer la calidad de los procesos en el Sistema de Información Estatal. • Consolidar la red de radiocomunicación en función de los avances tecnológicos y de normatividad vigentes.



- Equipar a las corporaciones policiales con tecnología e insumos de investigación, vigilancia y control.
- 4.1.4. **ESTRATEGIA:** *Impulsar la coordinación para el diseño, implementación y evaluación de los programas de seguridad pública.*
- Fortalecer los esquemas de intercambio de información delictiva entre los tres órdenes de gobierno.
 - Coordinar estrategias operativas efectivas para la prevención e investigación del delito, con autoridades de los tres órdenes de gobierno.
 - Establecer mecanismos de evaluación permanente de la productividad policial.
 - Instaurar mecanismos de cooperación técnica con instituciones federales y municipales en materia de seguridad.
 - Elaborar diagnósticos georreferenciados de los delitos para la identificación de los municipios prioritarios de atención.
 - Realizar en conjunto con los municipios un diagnóstico de las policías locales e impulsar un sistema mixto de operación y coordinación con la policía estatal e incluso federal.
- 4.8.1. **ESTRATEGIA:** *Fortalecer los programas de capacitación a servidores públicos.*
- Impulsar desde la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos la capacitación del personal de todas las dependencias del Gobierno del Estado de México, en especial las de seguridad y justicia, que tengan trato con la ciudadanía, en materia de Derechos Humanos.
 - Diseñar programas que difundan acciones sobre la importancia de los Derechos Humanos a los servidores públicos.
- 5.9.2. **ESTRATEGIA:** *Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.*
- Impulsar la capacitación y la certificación hacendaria de los servidores públicos estatales y municipales.
 - Homologar información sobre la hacienda pública municipal.
 - Fortalecer el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria como mecanismo para articular y potenciar acciones y recursos intergubernamentales que impulsen el desarrollo regional.
 - Apoyar la aplicación del marco jurídico para impulsar la autonomía financiera y el desarrollo de las capacidades institucionales y de gestión de los municipios.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, (Gobierno del Estado de México, 2017).

Tabla 5

Vinculación de estrategias y líneas de acción del Plan de Desarrollo del Estado de México con la Agenda 2030, contribución directa de estrategias y líneas de acción a la meta 16.7 de los ODS.

ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN
5.5.7. ESTRATEGIA: <i>Fomentar la cultura de la denuncia, a través del desarrollo de medios electrónicos y móviles.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar un medio de fácil acceso para que la ciudadanía pueda presentar sus denuncias y darles seguimiento. • Generar confianza y credibilidad en la atención de denuncias, mediante mecanismos que garanticen una respuesta objetiva y apegada a derecho.



5.6.1. *ESTRATEGIA: Fortalecer el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.*

- Promover ante el Congreso del Estado que se presupuesten los recursos necesarios para el funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.
- Contar con servidores públicos especializados en el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.
- Impulsar ante el Congreso y en el ámbito de su competencia los nombramientos correspondientes del Sistema Anticorrupción, en caso de ser necesario.
- Establecer los mecanismos generales de prevención, en los términos señalados en materia de responsabilidades administrativas.
- Instruir que los servidores públicos cumplan con las declaraciones patrimoniales, de intereses y la constancia de la presentación de la declaración fiscal como parte de los instrumentos de rendición de cuentas.
- Fortalecer el funcionamiento de las contralorías municipales a través de la coordinación institucional y capacitación de su personal.
- Dar seguimiento y asesoría para la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción.
- Impulsar capacitación a los servidores públicos involucrados con las materias de fiscalización y control de recursos públicos de prevención, control y disuasión de faltas administrativas; así como hechos de corrupción.

5.6.2. *ESTRATEGIA: Articular la Política Anticorrupción del Estado de México y Municipios.*

- Aprobar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, rendición de cuentas y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Implementar mecanismos de coordinación interinstitucional en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, identificando las causas que los generan.
- Contar con información veraz, verificable y oportuna de las instituciones públicas que integran el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.
- Establecer estándares de información con las instituciones públicas que integran el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, a través de la metodología correspondiente.
- Impulsar, a través de las investigaciones en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan, políticas públicas.
- Emitir recomendaciones públicas no vinculantes a los entes públicos respectivos para garantizar la adopción de medidas para prevenir faltas administrativas y hechos de corrupción.
- Instaurar mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción e instituciones relacionadas con la educación, cultura cívica y defensoras de derechos humanos, para fomentar y fortalecer la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas.



5.6.3. *ESTRATEGIA: Implementar la Plataforma Digital Estatal que permita dar seguimiento y evaluar el desempeño del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.*

- Implementar una Plataforma Digital Estatal, alineada con la Plataforma Nacional, que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para el trabajo del Comité Coordinador y permita cumplir con los procedimientos, obligaciones, disposiciones a cargo de los integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.
- Integrar y conectar el Sistema de Evolución Patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de la declaración fiscal, como parte de la Plataforma Digital Estatal.
- Instituir el Sistema de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, como parte de la Plataforma Digital Estatal.
- Promover que el Sistema de Servidores Públicos y Particulares Sancionados, sea parte de la Plataforma Digital Estatal.
- Vincular el Sistema de información y comunicación y el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción, el Sistema Estatal Anticorrupción y el Sistema Estatal de Fiscalización, como parte de la Plataforma Digital Estatal.
- Instaurar que el Sistema de Información Pública de Contrataciones, como parte de la Plataforma Digital Estatal.
- Unificar los sistemas de información complementarios de la Plataforma Digital Estatal.
- Aprobar y operar la metodología de los indicadores para la evaluación en materia de fiscalización, control de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas.
- Dar seguimiento a las denuncias sobre faltas administrativas y hechos de corrupción.

5.6.4. *ESTRATEGIA: Garantizar la tolerancia cero contra los actos de corrupción y contrarios a la legalidad, en el marco del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.*

- Fortalecer a las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutorias, con énfasis particular en los Órganos Internos de Control en las dependencias y organismos auxiliares.
- Implementar en el ámbito de su competencia, los mecanismos para consolidar el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.
- Crear, conforme lo dispone el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, a las unidades especializadas que integrarán los Órganos Internos de Control.
- Compartir experiencias y criterios con entes fiscalizadores externos para generar mejores prácticas de combate a la corrupción.
- Adecuar las estructuras administrativas conforme a los requerimientos del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.
- Coordinar acciones con los municipios a fin de implementar las estructuras administrativas para dar atención al Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.
- Difundir y sensibilizar a los servidores públicos estatales y municipales en materia del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.



5.7.1. **ESTRATEGIA:** *Atender la demanda y el conflicto sociopolítico en el contexto institucional.*

- Determinar los mecanismos para asegurar la legalidad y certeza de los procedimientos implementados, a fin de que alcancen sus fines y consecuencias legales.
- Establecer estrategias para la investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas graves.

5.7.2. **ESTRATEGIA:** *Promover la coordinación interinstitucional para la atención de demandas sociopolíticas vinculándolas con los tres órdenes de Gobierno.*

- Afianzar mesas de diálogo para la atención de la demanda social y de grupos políticos con los sectores del poder ejecutivo.
- Establecer espacios de colaboración para la resolución de conflictos.
- Fortalecer la atención de la demanda sociopolítica en su lugar de origen.
- Crear espacios de interlocución con los Poderes del Estado las organizaciones sociales, políticas, civiles, religiosas y la ciudadanía en general para la atención de sus demandas.
- Elaborar diagnósticos de análisis de riesgos para garantizar la gobernabilidad.
- Mantener una relación efectiva y de colaboración con las instancias de los tres poderes de gobierno.

5.7.3. **ESTRATEGIA:** *Promover esquemas de comunicación y participación entre la sociedad, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el Gobierno.*

- Implementar instrumentos jurídicos, de enlace y participación con instituciones gubernamentales estatales, nacionales e internacionales, que apoyen la labor de las OSC.
- Consolidar espacios de participación de las OSC y líderes sociales en la definición, instrumentación y evaluación de las principales políticas del gobierno.

5.8.4. **ESTRATEGIA:** *Fomentar mejores condiciones laborales de las y los servidores públicos.*

- Mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos.
- Implementar Programas de Formación y Desarrollo.
- Capacitar con un enfoque de desarrollo humano, social y sostenible al servicio público.
- Fomentar un Servicio Profesional de Carrera.

5.9.1. **ESTRATEGIA:** *Desarrollar mecanismos para lograr una coordinación y alineación estratégica en los distintos órdenes de gobierno.*

- Coordinar los proyectos estratégicos de los gabinetes legales y especializados.
- Fomentar mecanismos de seguimiento y control de proyectos integrales.
- Desarrollar canales directos de comunicación entre los distintos órdenes de gobierno.
- Apoyar la alineación de dependencias con áreas estratégicas.

5.9.4. **ESTRATEGIA:** *Impulsar la Profesionalización de los servidores públicos.*

- Instrumentar programas de capacitación y profesionalización para servidores públicos municipales.
- Promover en los municipios del Estado de México la certificación de competencia laboral de los servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, (Gobierno del Estado de México, 2017).



Derivado de este estudio, podemos señalar que la sociedad queda maniatada para poder influenciar o modificar el discurso sobre el cual se basa la política de desarrollo en el Estado de México.

En este sentido, a través de la aplicación del modelo de la triple interfaz para el análisis del documento eje de la política desarrollista, y de la observación de la percepción de los entrevistados, hemos llegado a algunas conclusiones importantes:

- 1) Existen dos corrientes discursivas que se han identificado a lo largo de este trabajo de investigación, la hegemónica del desarrollo sostenible y la de la sustentabilidad; sin embargo, institucionalmente se observa únicamente la postura discursiva de la ONU con la visión del desarrollo sostenible. La política económica y social en torno al desarrollo no visualiza el *contra discurso* planteado por la sustentabilidad, de la inclusión cultural, tradicional y cosmovisionaria en acciones claras a nivel estatal.
- 2) En el proceso de apropiación de los discursos por parte de la sociedad la visión desde la sustentabilidad no existe, o bien es percibida como sinónimo de la del desarrollo sostenible.
- 3) No existe, una retroalimentación de la política por parte de la sociedad; es decir, la participación de la sociedad no influye en las acciones establecidas en el documento eje, las acciones son prescritas y dirigidas por la autoridad gubernamental, y menos aún existe una retroalimentación que incluya a la perspectiva de la sustentabilidad en ésta, derivado de la dilución y confusión en la cognición de los conceptos.
- 4) El *contra discurso* de la sustentabilidad sigue siendo una propuesta discutida en el ámbito académico, que no ha logrado permear en la sociedad ni en el discurso institucional y tampoco en acciones de política.



3.4 Categorías del discurso para el análisis

A manera de resumen, este capítulo resulta importante señalar que el análisis se hizo en torno al desarrollo, la sustentabilidad y la participación, tres categorías elementales de esta investigación. Utilizando el método del Análisis Crítico del Discurso (ACD), para la comprensión de la interrelación entre éstas categorías, dentro del discurso del desarrollo en el Estado de México, el cual es establecido como política. En este sentido, se hizo un contraste entre la teoría y los conceptos que fueron analizados en el primer capítulo con la manera en que se realiza la política de desarrollo en el Estado de México. Asimismo, se buscó identificar con base en el modelo de la triple interfaz los elementos discursivos que evidencian las relaciones de dominación y poder dentro de la política de Desarrollo del Estado de México.

Como resultado de este ejercicio, se puede señalar con mayor validez y neutralidad que la política de desarrollo 2017- 2023 del Gobierno del Estado de México se construyó con base en el discurso del desarrollo sostenible; no obstante, presenta una serie de contradicciones con relación a la coherencia, armonía y esencia de los elementos discursivos del mismo, comprometiendo negativamente la participación de la sociedad en el proceso de retroalimentación de la política e invisibilizando la perspectiva de sustentabilidad. Con relación a este hallazgo, se establecen a continuación algunas consideraciones en torno al desarrollo, la sustentabilidad y la participación.

3.4.1 Desarrollo

La medición de la pobreza, la elaboración de política y la evaluación de la eficiencia y la eficacia de los gobiernos se hace con base a esquemas federalizados y unilaterales, en los que el gobierno se ha vuelto juez y parte realizando las tareas sin la participación de la sociedad.



Como se ha visto antes, la concepción del desarrollo ha evolucionado a través del tiempo. El desarrollo sostenible viene a ser un parteaguas en este proceso de evolución al incluir las dimensiones social y ambiental; sin embargo, la idea original que persigue el crecimiento económico no ha sido dejada de lado en la elaboración de políticas y documentos eje del quehacer gubernamental.

El desarrollo sostenible sigue siendo desarrollo. Lo *sostenible* ha pasado a ser un adjetivo discursivo que persuade una vanguardia simulada.

Existe un claro sometimiento administrativo a la política desarrollista hegemónica. Asimismo se identifican también, el cumplimiento cabal de las condicionantes del manejo presupuestal que *sugieren* los Organismos de Financiamiento Internacional (como la planeación estratégica) en la estructura del Plan de Desarrollo del Estado de México.

3.4.2 Sustentabilidad

El desarrollo no es considerado por esta investigación como un concepto opuesto a la sustentabilidad, más bien la sustentabilidad es un concepto macro en el que el desarrollo encuentra cobijo.

Contrario a esta idea, en la praxis administrativa, observamos que el discurso del desarrollo está muy por encima del discurso de la sustentabilidad, al grado de no identificarla claramente en cuanto a sus características y elementos teóricos.

La sustentabilidad, como discurso del *otro desarrollo*, es un concepto socialmente diluido dentro la hegemonía del desarrollo sostenible. Esta condición de dilución, pudiera resultar desalentadora; sin embargo establece nuevos retos para estudios más profundos, porque se pone en riesgo la concepción y cognición social en torno a la crisis ambiental y civilizatoria a consecuencia de la degradación del entorno y la falta de sinergia social, que se ha explicado e identificado de forma teórica, únicamente a



través de la sustentabilidad. Como prueba de esto, la preocupación por la vida, por el patrimonio natural y cultural inmaterial de los pueblos originarios que defiende la sustentabilidad, no conforman una orientación del enfoque de desarrollo del Estado de México.

La política de desarrollo no presta atención al debate científico y académico con relación a la sustentabilidad desde una mirada latinoamericana, por el contrario, la atención de la política desarrollista en este ámbito, busca una alineación administrativa a la perspectiva hegemónica de la ONU, retomando los ODS como etiqueta de vanguardia.

3.4.3 Participación

Existe una invisibilización legal y reglamentaria de los procesos de participación en la elaboración de política en la entidad mexiquense, además de una inobservancia de una participación *desde abajo* en la elaboración del plan, documento rector del desarrollo del Estado, lo cual origina una opacidad participativa en el seguimiento, ejecución, control y evaluación de la política (plan) por parte de la sociedad.

En la entidad mexiquense, la participación social se ha reducido a los procesos y procedimientos gubernamentales de participación ciudadana, los cuales atienden el cumplimiento de los ordenamientos legales en la materia y tratan de legitimar una política de desarrollo que ha sido definida antes de llevar a cabo algún mecanismo de participación, para con ello, dar una aparente atención a la tendencia global de gestión de la sostenibilidad mediante políticas públicas.

Específicamente, en la política pública de la planeación del desarrollo en el Estado de México, se ha observado que existe una desvirtuación del significado e importancia de la participación de la ciudadanía como valor democrático y de cultura política en la



búsqueda del desarrollo, y más aún del desarrollo sostenible para el gobierno del Estado de México.

Si bien es cierto que legal y metodológicamente, la participación existe, la praxis resulta en la impronta, de manera dirigida y excluyente, perdiendo la riqueza de las opiniones y sentir de los sectores sociales.

La participación de la ciudadanía en la conformación de la política contradice el propio discurso del desarrollo sostenible, de la Agenda 2030 y de los ODS. El proceso de participación social continúa siendo retórico.

La participación no cuenta con claridad legal en sus mecanismos participativos, lo que la hace excluyente, dirigida, temporalmente activa y preestablecida al más rancio estilo de los regímenes centralistas de gobierno latinoamericano, que coopta actores en los sectores sociales para conveniencia de su propio interés y del mantenimiento del control y poder, contrariamente a lo que los procesos de inclusión y participación social que el discurso *del desarrollo sostenible* enarbola.



CAPÍTULO IV.

CONCEPTOS Y ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA CON BASE EN LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

En el presente capítulo, con base en la aplicación de entrevistas, integra el trabajo en torno al seguimiento del diseño metodológico. Se compone de cuatro apartados. En el primer apartado, se presenta a grosso modo el Método de la Teoría Fundamentada y la forma en la que éste nos permite alcanzar los objetivos iniciales de la investigación, en lo referente a la construcción dialéctica entre la experiencia participativa y el proceso de construcción de la política para el desarrollo, para esto desarrollamos los objetivos con los que se integró la estructura de las entrevistas y los criterios bajo los cuales se buscaron a los entrevistados. El segundo apartado habla específicamente del análisis de entrevistas a la luz del Método de la Teoría Fundamentada (MTF), su clasificación, codificación y categorización, bajo las cuales se anclan los nuevos conceptos que se ofrecen como aportación teórica para la sustentabilidad. De las entrevistas, se extrajeron los datos cualitativos recopilados para esta investigación, de acuerdo con el diseño metodológico. A partir de éstas, se identifican algunas carencias del proceso participativo, mismas que marcarán las líneas sobre las cuáles se construyen conceptos propios. En el tercer apartado, se presentan las matrices de relación para la elaboración de algunas conclusiones a partir de las entrevistas como técnica base de investigación cualitativa para nuestro diseño metodológico, de igual forma, a partir de la integración de las matrices, se desarrollan algunas conclusiones preliminares. Finalmente, se señalan tres elementos fundamentales sobre los cuáles se esboza una propuesta de fortalecimiento para la perspectiva de la sustentabilidad. A partir de la participación social, basándonos en el



origen de las demandas o propuestas, la inclusión de la sociedad en el proceso de gestión y el grado de satisfacción de las necesidades sociales.

4.1 El Método de la Teoría Fundamentada (MTF)

Si bien es cierto que el Método de la Teoría Fundamentada nos permite codificar y categorizar la información que se obtiene de técnicas cualitativas como la entrevista, también es importante mencionar que esta clasificación nos lleva a un ámbito de investigación más fino: el de la creación de conceptos no existentes.

Para cumplir con este objetivo metodológico, en esta investigación se retomó el MTF como parte del diseño metodológico que permite crear nuevos conceptos y vislumbrar categorías de análisis que a la luz de la participación social, aportan a la sustentabilidad del desarrollo.

De acuerdo con Corbin (2016), la manera principal de hacer Teoría Fundamentada es a partir de la aplicación de entrevistas. Para este método, no existe un número específico de entrevistas, es decir no se busca una representatividad en la investigación cualitativa, la mejor manera de conocer cuándo los datos son suficientes, es a través de la saturación, misma que se logra cuándo los datos que se obtienen comienzan a presentar repeticiones o coincidencias en la aplicación del instrumento de investigación, en este caso las entrevistas.

En esta investigación, como en cualquier otra investigación de tipo cualitativo, identificar la saturación de la información es parte del trabajo de análisis del investigador; en este sentido, la saturación de la información es identificada cuando se advierte que, dentro de los datos obtenidos existe similitud o repetición de la información.

Como se mostró en la *Figura 2*, la importancia del Método de la Teoría Fundamentada (MTF) para esta investigación, consiste en identificar códigos y categorías de análisis



no existentes a través de las entrevistas realizadas, mismas que se diseñaron con relación a la participación social en el proceso de planeación para una contrastación con la lógica de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y de su implementación a través de la política de desarrollo en el Estado de México, a fin de llegar a establecer conceptos que expliquen y vinculen elementos en torno a la problemática planteada.

La codificación y categorización sistematizada de la información que se obtuvo de las entrevistas, fue indispensable; sin embargo, la disciplina en la elaboración de memos y notas propias, conformaron también parte medular de la construcción conceptual que esta investigación ofrece.

4.1.1 Objetivos y estructura de las entrevistas

Inicialmente se identificaron tres modalidades de participación que convergían en la realización de los foros de consulta; estratégicamente los identificamos como los *Actores Clave*.

Estos actores fueron las personas relacionadas con el (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), como organizadores de los foros y como hacedores del propio Plan, los ponentes que invitaba esta instancia en coordinación con otras dependencias del gobierno estatal y los ciudadanos invitados en coordinación con las instancias gubernamentales, que asistieron a los recintos donde se llevaron a cabo los foros de consulta.

De esta forma, se diseñaron tres modelos de entrevistas para aplicarse a cada uno de los diferentes roles de los actores clave: organizadores, ponentes y asistentes.

La estrategia para la elaboración de las preguntas consistió en hacer preguntas abiertas y similares en los tres guiones, mismas que fueron enriquecidas con las descripciones y narraciones de los entrevistados, de tal manera que en algunas



entrevistas surgieron preguntas no previstas que se hicieron con el fin de favorecer la autorreflexión de los entrevistados.

La estructura de los tres guiones de entrevistas, se diseñó con base en las preguntas de investigación, para conocer la *percepción* de las personas en torno a su participación en la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. Esta estructura de las entrevistas consistió en tres partes en los tres modelos; en la primer parte, las preguntas se encaminaron a la identificación básica y la modalidad de participación del entrevistado, nombre completo, ocupación, edad, años de experiencia, etc. En la segunda parte se hicieron preguntas para conocer su percepción sobre participación social y sobre la forma en la que observaron que el gobierno la llevó a cabo el ejercicio participativo. Mientras que en la tercera parte se les preguntó sobre lo que consideraban debía mejorarse en los ejercicios de participación.

El objetivo en el diseño de las entrevistas fue: conocer el proceso por medio del cual se integró la política de desarrollo en el Estado de México, además de esbozar la forma en la que confluyó la participación social en la misma, con la finalidad de aproximarnos, posteriormente, a la construcción de una propuesta de participación social que no resulte contradictoria a los principios de la sustentabilidad, y no contravenga los ODS.

La aplicación de entrevistas, nos permitió conocer con mayor detalle la forma en que se instrumentó la participación social en la elaboración del plan de desarrollo del Estado de México 2017 - 2023, lo cual nos permite analizar y determinar cualitativamente la dimensión que da el gobierno a la opinión y las propuestas que se hacen por parte de organizadores y participantes en los foros de consulta.

4.1.2 Los entrevistados

Durante la investigación se desarrolló una prueba piloto que nos permitió determinar la pertinencia de la aplicación de las entrevistas para conocer realmente, la forma en



la que el gobierno estatal lleva a cabo los mecanismos de participación social que la legislación reconoce en el Estado de México, que son los llamados *Foros de Consulta Ciudadana*.

En el diseño de esta prueba, se identificaron tres roles diferentes de participación en los Foros de Consulta Ciudadana, por lo cual se elaboraron tres entrevistas diferentes: una dirigida a *los organizadores* de los foros de consulta ciudadana y elaboradores del Plan de Desarrollo, otra dirigida a *los ponentes* que participaron en los foros de consulta y una más que se dirigió a *los ciudadanos* que asistieron a los foros de consulta.

Los entrevistados, fueron personas que habían participado a través de los mecanismos que la Ley establece, en el proceso de elaboración de la política de desarrollo en uno de los diferentes roles que fueron identificados previamente. Con la finalidad de enriquecer los puntos de vista y la confirmabilidad de la información obtenida, se generaron tres entrevistas diferentes, pero con similitudes sobre la experiencia compartida a través de su participación en los foros de consulta.

Asimismo, se buscó dotar a los datos de validez y credibilidad con la contrastación de posturas diferentes de participación, al mismo tiempo que se cumplió con el objetivo específico de examinar la importancia de la participación ciudadana en el proceso de planeación del desarrollo, establecido en el diseño de esta investigación.

Los criterios que se utilizaron para la elección de los entrevistados fueron los siguientes:

1. Que fueran vecinos del Estado de México.
2. Que fueran actores clave; es decir, personas que participaron en la modalidad de organizadores, ponentes o asistentes en al menos uno de los 5 foros de consulta que se realizaron con motivo de la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017- 2023.
3. Que accedieran a compartir su experiencia participativa en estos foros.



Originalmente se tenía previsto realizar las entrevistas a mujer y varón en cada uno de los roles de participación; sin embargo, para el caso de ponentes, se consiguió establecer contacto con una ponente, pero no accedió a dar la entrevista, por lo que debido a la premura del tiempo se recurrió a la aplicación con dos varones.

4.2 Análisis de las entrevistas

Una vez aplicadas las entrevistas, con apoyo del software cualitativo *Atlas. Ti*, se identificaron códigos y categorías de análisis que permitieron definir ciertas características de la participación social en la entidad mexiquense.

Se aplicaron un total de seis entrevistas semiestructuradas, desde mayo de 2019 hasta febrero de 2020, las cuáles fueron digitalizadas y tratadas a través del software.

Con la ayuda del software se procedió al análisis de codificación y vinculación, a partir de la cual, se establecieron las relaciones que se presentarán más adelante.

Entre las recomendaciones teóricas que se siguieron para hacer este análisis cualitativo, están las que se enlistan:

- Se analizó el fenómeno a detalle para determinar la esencia y hacer interpretaciones en conjunto.
- Se abstraeron los datos que se consideraron coherentes, para su desarrollo.
- Al encontrar datos que son interpretados de distintas maneras, se hicieron descripciones y se identificaron clasificaciones a manera de “códigos”.
- Se retomó una postura crítica y creativa en la generación de categorías de análisis, dejando de lado las suposiciones.
- Se retomaron teorías y conceptos señalados en el marco teórico que sirvieron para hacer preguntas y cuestionamientos constantes con relación al trabajo investigativo.



- Se siguieron las reglas y pasos del MTF, para dar rigor analítico, procurando en el proceso dotar de sentido a las inquietudes y preocupaciones investigativas recopiladas tanto en el trabajo teórico, como en el trabajo de campo.

Con base en estos referentes, se realizó un análisis dialéctico de las entrevistas. Este análisis, se hizo a partir de la confrontación de argumentos contrarios entre sí. Asimismo, contraponiendo diferentes argumentos e ideas derivados de la teoría revisada y de los datos recopilados, se esbozaron ideas principales (códigos y categorías) para llegar a establecer los conceptos que se ofrecen.

La aplicación de entrevistas inició en febrero de 2019 y concluyó en febrero de 2020, la búsqueda de los actores fue la causa principal de la tardanza en la aplicación, cabe mencionar que los foros de consulta se llevaron a cabo durante noviembre y diciembre de 2017, por lo que la ubicación de los actores, el establecer un contacto telefónico previo y explicar el objetivo de la realización de la entrevista, acordar una cita para hacerla y empatar algunas agendas, fue un proceso que requirió tiempo.

La información obtenida de las entrevistas refleja consistencia, ya que a pesar de la diferencia del rol de participación de los entrevistados; las percepciones, los puntos de vista y las experiencias, coincidieron.

4.2.1 La clasificación

Los entrevistados fueron identificados en tres grupos, organizadores, ponentes y asistentes. Las entrevistas realizadas a ellos, fueron grabadas en su totalidad y posteriormente transcritas para su análisis, a través del software cualitativo *Atlas. Ti*, lo cual permitió escribir notas, comentarios y observaciones. Las transcripciones de las entrevistas se hicieron en un plazo no mayor a tres días, para evitar pérdidas y lagunas de información.



Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 15 minutos y fueron realizadas en lugares convenientes para los entrevistados, oficinas propias, centros comerciales y cafeterías públicas, a fin de que éstos se expresaran con la mayor libertad posible.

Una vez digitalizados los datos, se procedió de acuerdo a su clasificación para la lectura minuciosa del contenido de cada una de las entrevistas, a fin de encontrar similitudes y diferencias para la obtención de códigos de análisis relevantes para esta investigación.

La recolección de datos a través de las entrevistas, permitió identificar una serie de códigos a partir de los cuales se elaboraron categorías, compuestas por dos o más códigos, para finalmente llegar a establecer conceptos propios de la investigación.

Las categorías que se establecieron, a su vez, forman parte de condiciones causales, contextuales e intervinientes y forman parte del análisis dialéctico, a través del MTF.

El conjunto o agrupación de nuevas categorías permiten la generación de conceptos ligados a la participación social y a la sustentabilidad, a partir del proceso aquí descrito, que incluyó además, notas de investigación y memos¹⁷.

4.2.1 La codificación

Los códigos identificados con la ayuda del software cualitativo *Atlas. Ti*, a partir del análisis de lectura minuciosa de los datos recolectados, forman parte del ejercicio de *codificación abierta*.

En este primer paso de la codificación, se dio nombre a cada código, el cual representa los fragmentos de datos que sintetizan significados importantes de la información

¹⁷ Los memos, son notas que incluyen la reflexión con relación a los aspectos teóricos establecidos en el primer capítulo de esta investigación. En los memos se realizó la mayor parte del ejercicio de análisis dialéctico y comparativo, entre el conocimiento previo de conceptos y los resultados de la interrelación y ajuste constante, entre códigos, categorías y los datos que los entrevistados ofrecieron.



obtenida en las entrevistas. Cada código identificado se encontró en mayor o menor medida, en cada una de las entrevistas.

La codificación en vivo se realizó con base en la interrelación entre el significado y la experiencia, atendiendo a una agrupación de significados comunes o de característica común que se identificó a través de la lectura e interpretación de los datos proporcionados por los entrevistados.

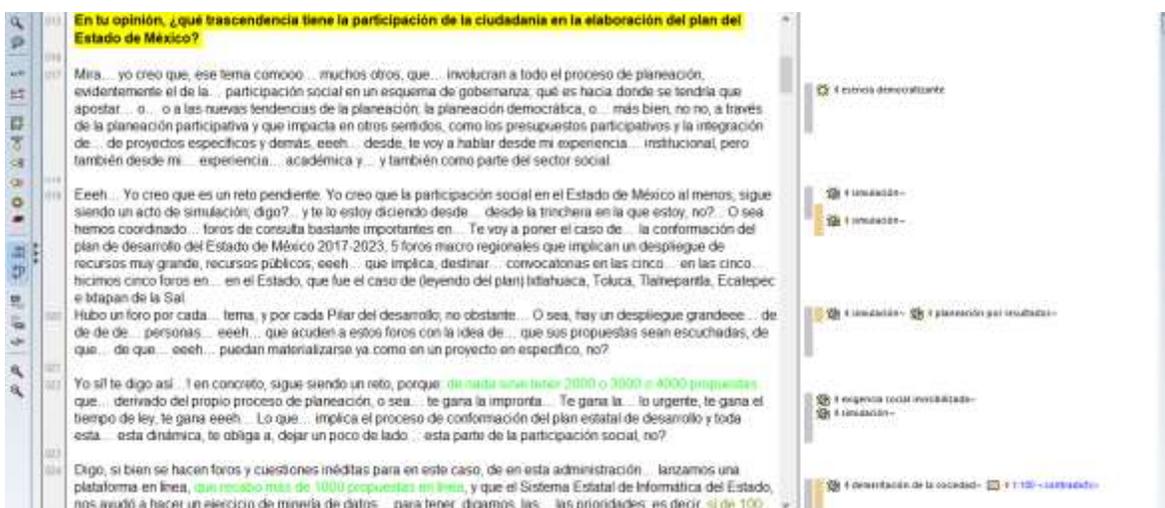


Figura 4. La codificación en vivo. Se realizó con base en la interrelación entre el significado y la experiencia, atendiendo a una agrupación de significados comunes o de característica común que se identificó a través de la lectura e interpretación de los datos proporcionados por los entrevistados.

Derivado del análisis realizado con ayuda del software y con base en la recomendación de Sampieri (2007, pág. 688), relacionada con el análisis “vivo”¹⁸ de las entrevistas. A continuación, en la Tabla 6 se presenta la lista de codificación, que incluye un total de 24 códigos:

¹⁸ El análisis vivo para la codificación requiere una lectura minuciosa de los datos, pero también una lectura entre el entrevistador y el entrevistado; en nuestro caso de estudio, como ya se ha mencionado, las entrevistas se transcribieron íntegramente de las grabaciones de audio.



Tabla 6.

Lista de códigos

No.	Código identificado	Códigos en vivo
1	Apatía	“hay una gran apatía”, “a las personas les gusta lo fácil, lo cómodo”, “poco interés”, “no hay interés”, “la gente está poco dispuesta”, “las personas no demuestran compromiso”
2	Apolitización	“hay nulo interés en la política”, “no hay interés en las actividades del sector público”, “no existe interés en los asuntos públicos”
3	No Ciudadanización	“debe haber más ciudadanos”, “debemos ciudadanizar los foros”, “se debe ciudadanizar más”, “se debe garantizar que no haya servidor sino ciudadanos”, “no hubo ciudadanos”, “escuchar a la ciudadanía”
4	Cientelismo	“hicimos una convocatoria de clientelas consolidadas”, “trabajamos con cabezas de sector”, “tienen ya cierta cartera de ponentes”, “clientelas garantizadas y consolidadas”, “organizaciones que también obtienen financiamiento”, “me invitaron porque ya había sido ponente”, “me invitó la Mtra. Chío del SEI”, “el presidente nos comisionó para que acudiéramos”, “nada más abierta para el gobierno del Estado”, “en la mesa de registro vimos a puro servidor público”, “no es la primera vez que uno participa en este tipo de foros”, “fueron convocados los actores que siempre son convocados”, “grupos que son coptados por el gobierno y que los invitan”, “la invitación le llegó al presidente y de ahí nos mandaron”, “gente que no implica retos para el gobierno”, “escogen a la gente con determinado perfil”,
5	Demeritación social	“elevándole un poco el nivel obviamente sin descartar a los grupos indígenas y demás”, “aunque no se les da el seguimiento que se les tendría que dar”, “implica poner a mucha gente de acuerdo, entonces queda de lado”, “seguimos aventando despensas y programas sociales que no detonan un cambio en los indicadores”, “se les dio tratamiento a través de la minería de datos, pero prácticamente sigue siendo una decisión de gobierno”, “la gente no entiende mucho”, “se hizo un esfuerzo por valorar las propuestas en su justa dimensión, porque hay de todo”, “le dimos alta prioridad al Programa de Naciones Unidas”, “la gente llegaba con su propuesta impresa y ¿quién la leía?”, “cerca del 70% es paja, no es relevante para



		<p>un documento de la envergadura de un plan estatal”, “las propuestas son de muy bajo nivel”, “no todos tiene acceso a la plataforma”, “no todos los sectores de la población son capaces de hacer una propuesta”, “ellos no fueron invitados a ningún foro”, “ahí tienes masa crítica, buena, mala, como sea”, “sintieron que sí les fueron a preguntar, pero de todo lo que ellos dijeron, nadie les hizo caso”, “no sé qué tanto se estime lo que opinó la gente”, “se preocuparon por llevar una ponencia y hacer algo así como una propuesta, pero no se les tomó en cuenta”</p>
6	Demeritación local	<p>“se les da una idea de cómo ir gestionando sus planes de desarrollo municipal”, “o sea, una cosa es el ayuntamiento y otra el Gobierno del Estado”, “de eso no nos encargamos nosotros, los que hacen las banquetas son los ayuntamientos”, “las dificultades son logísticas en la relación Estado – Municipio”, “porque eligieron a ese municipio y no a otro que está más pobre”, “generar 125 foros municipales es complicado”, “tiene que ver con la coordinación de otros niveles de gobierno y es complicado”</p>
7	Subdesarrollo	<p>“sumar esfuerzos sociedad y gobierno para lograr un desarrollo económico”, “le apostamos no sólo a una política del Estado, sino a una agenda global de desarrollo”, “será la única forma de que salgamos adelante”, “todo el mundo tiene que hacer su trabajo lo más eficaz y eficiente posible”, “para lograr algo”, “para cumplir con las metas y los indicadores”, “para que nos garantice calidad de vida”</p>
8	Agenda 2030	<p>“nos centramos en una agenda internacional, que es la Agenda 2030”, “incluso algunas de presencia internacional”, “fueron orientados los ponentes hacia el dominio de la agenda 2030”, “estuvimos tematizando las diferentes mesas con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible”, “¿A qué ODS quieres abonar con tu propuesta?”, “sobre todo procurando al PNUD”, “quien realmente le entró fuerte a la transversalización de la agenda 2030 fue el PNUD”, “estaba la agenda del milenio, que es de ahí de donde sala la agenda 2030”, “desde la visión del desarrollo sostenible que es bajo el cual se trabaja la Agenda 2030”, “bajo el enfoque de una agenda mundial, la famosa Agenda 2030”</p> <p>“nosotros participamos en la mesa de ODS”, “los ODS son articuladores de esfuerzos, de lo global a lo local”, “viendo la ambición de los ODS, siento que la aportación va a ser mínima”</p>



9	Escasa participación	“foros abiertos, buzón de sugerencias y demás”, “el copladem”, “los coplademun, los coplade y de ahí en fuera no hay otro”, “no hubo difusión, se corta la posibilidad de participación general ciudadana”, “existe una tradición de que la ciudadanía no tenga una participación efectiva en los procesos de planeación”, “recomendamos foros en línea y el uso de redes sociales”, “abrir espacios donde la gente realmente discuta los problemas”, “aplicaciones, tratar de tener una página web, que quien quisiera entrar y meter un comentario, lo pudiera hacer”, “los mecanismos que están en la ley no están funcionando”, “necesitamos más ONG”, “no era el mecanismo”, “apertura a través de redes sociales”, “abrir la participación a través de plataformas digitales, correo electrónico”
10	Esencia democratizante	“en un esquema de gobernanza que es hacia donde se debía transitar”, “la esencia de los foros es conocer el sentir de la sociedad”, “lo que te diga la gente, cómo ella percibe sus problemas e incluso las soluciones que puede aportar”, “lo que opine la gente es tan importante que el hacedor de política pública debe tomarlo en cuenta”
11	Invisibilización social	“esta dinámica te obliga a dejar un poco de lado la participación social”, “muchas demandas van en el sentido de pavimentar calles y de eso no nos encargamos nosotros”, “está olvidado ese tema también”, “estamos muy atrasados en el tema de gobernanza”, “en el momento, van y golpean al gobierno del Estado, no entienden que es para generar una visión de largo plazo”, “no te puedo decir que es una garantía que todos los habitantes estén representados en los foros”, “la metodología estaba apostándole a la participación desde abajo, pero es inviable”, “la ley dice foros de consulta”, “son escuchados y toda esa materialización, digamos en masa, se convierte en un lenguaje técnico”, “¿Cuántos ciudadanos tienen la posibilidad de moverse a un foro de este tipo?”, “no hay ciudadanos que por sus propios medios quieran participar”, “el ciudadano de a pie es el que se queja”, “los foros de consulta es lo que se tiene”, “he tenido memoria de estos foros y te permiten conocer problemas muy específicos”, “podemos ciudadanizar más los foros y no hacer como un requisito, como un <i>bluf</i> ”, “ellos preferirían ver que su luminaria estuviera funcionando, que su bache estuviera tapado”, “no he visto una memoria sobre los foros de consulta”, “como ciudadano prácticamente no vi apertura”, “hay una dificultad para hacer el procesamiento de la información”, “ellos no fueron invitados a ningún foro”, “el actual



		plan no contó con mecanismos eficaces de participación ciudadana”, “nadie les hizo caso”, “nunca se les tomó en cuenta”.
12	Experiencia participativa	“en mi experiencia como asistente”, “el director me pidió que si me sumaba y así fue”, “por experiencia le digo: son ciudadanos designados a modo”, “desde mi experiencia no se siguieron las recomendaciones”
13	Ignorancia participativa	“te obliga la ley”, “fue lo que creímos más conveniente en el marco de la ley”, “es un proceso que está vigente únicamente cuando se conforman los documentos”, “tenemos la facultad de organizar los foros”, “el plan de desarrollo es un marco general de actuación”, “es inviable porque la Ley de Planeación nos lo impide”, “la ley dice: foros de consulta”, “¿Cómo amarramos esa parte del diagnóstico con todo lo que estamos planeando?”, “es evidentemente mucho trabajo de campo y ¿qué se yo?”, “creo que los gobiernos en funciones les veo la dificultad, les cuesta trabajo incorporar a la ciudadanía”, “es que son muy diversificadas las propuestas y se dificulta que se puedan articular”, “lo tratan como un ejercicio participativo y se lo encomiendan a un despacho consultor”, “todo el mundo no termina de realmente hacerlo operativo”, “es difícil”, “no tengo la menor idea de cuál sea el resultado de toda esa información”.
14	Legitimación	“la finalidad era más con búsquedas a legitimar una propuesta que ya se tenía”, “la ratificación de las grandes líneas ya establecidas”, “los foros son un evento para recoger información”, “trabajaron con el PNUD directamente, no sé si ellos lo hicieron directamente o lo evaluaron, pero estuvieron involucrados”, “el plan ya estaba preparado y nada más se presentó”, “el foro es un evento sin importancia donde los servidores públicos van a aplaudirle al gobierno del Estado”, “yo ni siquiera hablé dentro del foro”.
15	Homogenización	“como agentes técnicos sostenemos que tienen que ser muchas menos regiones”, “el instrumento del programa regional enlaza a los municipios con el gobierno del Estado”, “nosotros medimos el impacto a nivel estratégico”, “toda esa materialización se convierte en un lenguaje técnico a través de objetivos, estrategias, líneas de acción y metas”, “todo está en el tenor de objetivos, estrategias y líneas de acción”, “quien realmente entró fuerte a la parte de arrastre y transversalización de la agenda 2030 fue el PNUD”, “en uno de los ejes transversales”, “utilizamos la misma matriz tipo para los 125 municipios”, “metodológicamente es incorrecto si no nos



		alineamos al diagnóstico”, “todo se trabajó con el PNUD”, “una vez que tienes tu plan debes diseñar programas y proyectos”, “solamente teniendo esa información y esos datos podemos determinar si el plan está contribuyendo o no a los ODS”, “la evaluación de política pública requiere de metodologías bastante sofisticadas que no cualquiera te maneja”.
16	Necesidad de innovación	“se requiere una reforma urgente de la ley”, “creo que una encuesta interactiva podría ayudar”, “se hicieron los trabajos de informar a los servidores públicos del gobierno del Estado sobre la elaboración del Plan, se sondeó su opinión, porque son los que operan el plan, y dijeron que esto no se había hecho”, “otros mecanismos como referéndums, plebiscitos que nunca se han visto”
17	Participación dirigida	“se direcciono la participación a organizaciones de la sociedad civil”, “era la administración estatal invitando a la administración municipal”, “y no que sigamos determinando a un cierto grupo de la administración municipal y estatal para ver qué vamos a hacer”, “hubo una sesión plenaria en donde hubo ponencias y se dieron indicaciones generales de lo que se iba a hacer”, “el presidente nos comisionó para que acudiéramos”, “estaba ya conducido a que se discutieran, comentaran y analizaran las propuestas del Plan Nacional”, “el proceso se llevó a cabo al más puro y viejo estilo político de todos los tiempos, que es la cultura política creada por el PRI”, “a través de la indicación de que tenía que ir, fue que me enteré del foro”.
18	Participación selectiva	“en el tema regional, eso ya tiene que ver con un matiz más político”, “la propia gente de Naciones Unidas estuvo como ponente en varios foros”, “se hizo una dinámica en la que yo como ponente registré mi tema y se me dio orden de intervención”, “para poder entrar hay que tener un gafete y ese gafete te lo da una dependencia de la administración pública estatal”, “no se hizo un ejercicio de participación, sino un mecanismo que ya ha sido tradicionalmente aceptado”, “la invitación se le hizo al presidente y el decidió quién iba a ir”, “gente que les va a firmar las actas sin ningún problema, a cambio de algún favor de la autoridad municipal, así es como funciona”
19	Participación temporalmente activa	“es un proceso que está vigente únicamente cuando se conforman los documentos”, “lo que sí hicimos fue instalar 125 buzones en los ayuntamientos, que nos ayudó a recabar información”, “debería también haber un seguimiento para su



20	Simulación	<p>implementación”, “debería haber un comité en el que se le diera seguimiento”</p> <p>“sigue siendo un proceso de simulación y legitimación”, “esa es la señal que se manda desde presidium: la de estamos todos participando”, “la participación en el Estado de México sigue siendo un acto de simulación”, “te gana la impronta, te gana lo urgente y la participación queda de lado”, “sigue siendo un proceso de simulación y legitimación que te obliga la ley”, “recabas una serie de propuestas y todo, pero no se les da el seguimiento que se le debería de dar”, “se supone que representan a actores sociales”, “esa fue la gran intención”, “legitimar el proceso de planeación”, “se legitima de algún modo”, “se incorporaron ciertos objetivos, pero no como tal están ahí en el documento”, “pues al final es parte de, justamente, legitimar estos procesos”, “mi intervención consistió en básicamente dar mis puntos de vista”, “los foros llevan un enfoque en el que no hay ciudadanos”, “era la administración estatal invitando a la administración municipal”, “normalmente tenemos este tipo de reuniones e invitamos a los ayuntamientos”, “terminamos invitando a quien conocemos”, “se integran las propuestas pero no hay un seguimiento”, “era el mismo ejercicio de siempre, con la idea de dar la impresión de que se estaba consultando a la ciudadanía, pero en realidad era para llenar un requisito”, “no se hizo un ejercicio de participación ciudadana”, “personas que trabajan en el servicio público van a aplaudirle al gobierno del estado por simular una consulta ciudadana”, “una consulta que es parte de un requisito legal”, “así como los hacen, pues carecen de toda importancia”</p>
21	Sometimiento administrativo	<p>“empatados los planes de desarrollo con los ODS”, “ver las estadísticas municipales y ver qué tanto se pueden relacionar con los ODS”, “en el Estado de México si se ve el alineamiento”, “en el estado de México si se compraron la idea de que el Plan vigente estuviera dentro de la agenda global de desarrollo”, “se acogió de muy buena gana la idea de alinearse a la Agenda 2030”, “hay 17 de 32 entidades federativas que tienen alineado su plan de desarrollo con la agenda 2030”, “es la primera vez que un plan estatal se realiza bajo el enfoque de una agenda global”, “hacían una especie de relación por similitud de lo que ya se hacía con las metas y objetivos de desarrollo sostenible”</p>
22	Vanguardia aparente	<p>“le apostamos no solamente a una política de desarrollo, sino que nos centramos en una agenda internacional, que es la Agenda 2030”, “la mayor importancia fue conocer algunos</p>



- objetivos de la agenda 2030, es importante estar actualizados en los temas del servicio público”
- 23 Sustentabilidad “lo que te diga la gente, cómo ella percibe sus problemas e incluso las soluciones que la propia gente pueda aportar es un insumo muy importante”, “nada mejor para poder comprender bien un problema, que la ciudadanía que lo está viviendo”, “la ciudadanía tiene que ser corresponsable en lo que hace el gobierno, y pues si no se le pregunta, no va a tener un sentido de apropiación y no va a estar comprometida con lo que se esté haciendo”, “abrir espacios y realmente escuchar a la gente de distintos medios”
- 24 Control “nosotros tenemos representatividad en 20 regiones”, “porque pues te estás poniendo de acuerdo al interior y lo que menos te ocupa es el tema social”, “así fue como se decidió: 5 macro foros que trataron de generar un muestreo”, “decidimos hacer 5 macro foros, uno por cada pilar de desarrollo”, “así es como se decidió, se soportó con una plataforma en línea y se le dio tratamiento a partir de una minería de datos”, “la gente no entiende mucho, en algunos sentidos, de los tramos de control del Estado”, “no responde a un criterio específico técnico, sino más a una decisión de gobierno estratégica”, “trabajamos con una cabeza de sector por cada pilar de desarrollo”, “prácticamente es un trabajo de escritorio en el cual hacen propuestas”, “no es información relevante para un documento de la envergadura de un plan estatal”, “ahí es donde se compromete un tema de relevancia para el desarrollo, con la política”, “creo que tendríamos que definir con más claridad y desde un fondo mucho más técnico el municipio donde se realiza el foro”, “he estado en varios municipios del valle de Toluca”, “todavía hay gente en las cúpulas de poder que no está familiarizada con este tipo de decisiones y hace el proceso mucho más lento”, “como servidor público no tuve oportunidad de expresar lo que en su momento había preparado”, “les cuesta mucho trabajo interactuar para la toma de decisiones”, “se buscaba dar sustento a una gran línea que ya estaba definida”, “se hace parecer que el trabajo de las ONG no sirve y el gobierno las ataca”

Nota. Elaboración propia a través del software *Atlas.ti*, con base en la información de las entrevistas.



Estos códigos, como ya se ha señalado, permiten dar paso a la generación de categorías fundamentadas a partir de su análisis e interrelación identificando causas, contexto e intervenciones.

El siguiente paso del MTF consiste en el agrupamiento de dos códigos o más, para generar categorías. El agrupamiento de códigos se realizó en virtud del análisis de las entrevistas, a través del análisis dialéctico mediante el establecimiento teórico de relaciones causales, contextuales, dependientes o de intervención; identificadas a partir de lo expresado por los entrevistados.

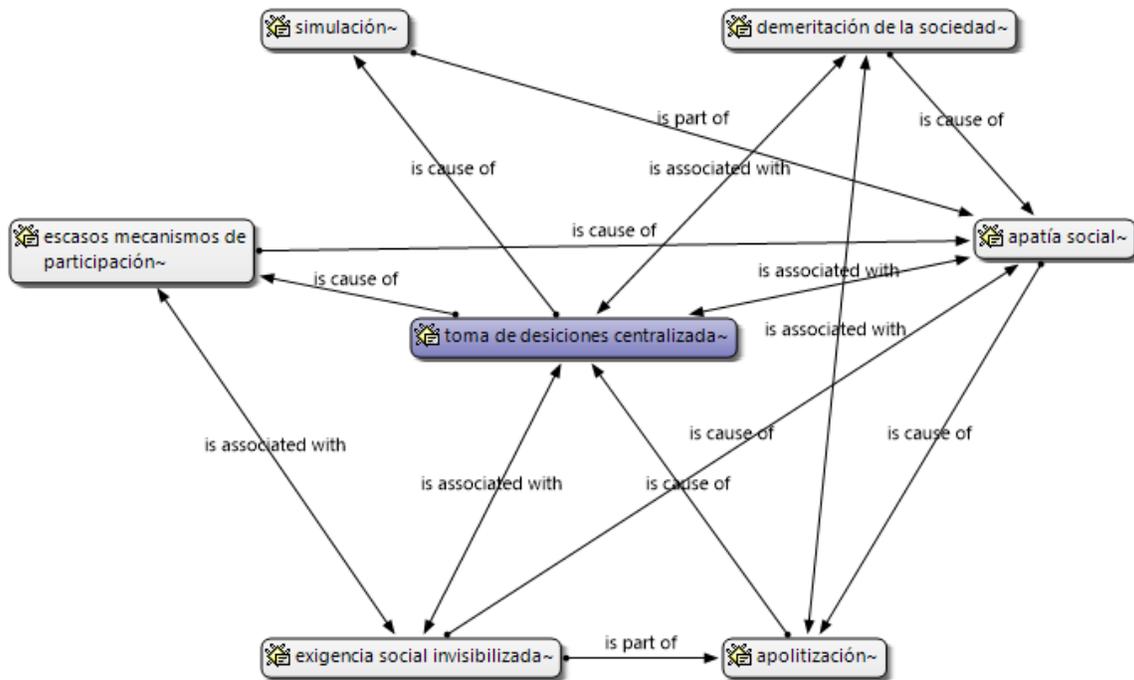


Figura 5. La categorización. Se realizó con base en la interrelación entre códigos.

Como se observa en la vista de red anterior que nos proporciona el software, los códigos, de acuerdo con el MTF, pueden formar parte de una o más categorías, dependiendo de su grado de densidad. La densidad de los códigos, se da en razón de la interrelación que se hace entre éstos, entre más interrelaciones tenga un código con



otros, mayor es su fuerza y densidad. Es por esto, que la densidad se identificó a través del software *Atlas. Ti*.

Se identificaron un total de 3 códigos madre, que fueron: simulación, control e invisibilización social. Estos códigos se verán con mayor recurrencia en las categorías identificadas a continuación.

4.2.2 La categorización

La categorización consistió en la identificación de códigos y su agrupamiento. Éste nos permitió construir dos tipos de categorías, las categorías relacionadas al análisis de contenido, establecidas en el marco teórico de esta investigación (participación, desarrollo sostenible y sustentabilidad) y las *nuevas* categorías que darán paso a la construcción de conceptos propios, objetivo de esta investigación.

Teniendo en cuenta que en esta investigación la sustentabilidad no se contrapone a la idea del desarrollo, pero también considerando que la sustentabilidad se encuentra en un plano idealizado, en el que mediante la construcción teórica se buscan nuevas formas de llevarla a la práctica, es que se establecieron las categorías que a continuación se presentan, abonando al propósito de generar propuestas conceptuales que permitan aterrizar la sustentabilidad en políticas, acciones, instituciones, procesos y organizaciones.

Para la elaboración de estas categorías, nos valimos de la codificación hecha a través del software *Atlas. Ti*. Asimismo, a través de este programa se realizó el agrupamiento e interrelación de códigos; con base en ello se identificaron *las familias de códigos*, cada una de éstas conformó una categoría.

Sin embargo, el análisis cualitativo y la presentación de las categorías que a continuación se ofrece, forman parte de un ejercicio de aporte propio, enriquecido con la reflexión, contrastación y confrontación entre el conocimiento teórico y la realidad observada, que incluye creatividad e innovación desde la postura investigativa.



Si bien se cuenta con el soporte tecnológico para la organización de la información a través del *Atlas. Ti*, la categorización y conceptualización, no son producto de este software, sino del análisis y la aplicación del diseño metodológico establecido en el segundo capítulo de este trabajo.

Inicialmente, se presentan las agrupaciones de códigos ligadas al desarrollo sostenible y la participación.

En este sentido, con relación al desarrollo sostenible, debemos recordar que la intervención de Naciones Unidas ha encaminado las acciones de la agenda nacional y estatal hacia el logro de la Agenda 2030 y los ODS, por ello, mediante la agrupación de códigos, identificamos las siguientes categorías.

Tabla 7.

Categoría: Desarrollo sostenible

Categoría	Códigos
1) Desarrollo sostenible	Subdesarrollo
	Sustentabilidad
	Agenda 2030

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

En las entrevistas los códigos fueron nombrados de acuerdo con los elementos de significado que los entrevistados dieron del discurso hegemónico de Naciones Unidas: Subdesarrollo, Sustentabilidad y Agenda 2030 dentro de la cual se contemplan los Objetivos para el Desarrollo Sostenible.

Estos conceptos han sido explicados en capítulos anteriores, recordemos que el desarrollo sostenible, es resultado de una política de supranacional impulsada por la ONU que no ha permeado de forma transversal en las políticas públicas de México. En la política de desarrollo del Estado de México, la protección al ambiente, la cohesión social, la calidad de vida y el crecimiento económico han quedado en la retórica.



Mientras que las acciones que se han llevado a cabo con relación a la sustentabilidad impulsada desde la teoría del *otro desarrollo*, han sido completamente invisibilizadas de la acción gubernamental, de las políticas públicas y en cierta medida también de la gestión institucional.

Entre los datos que se recopilaron a través de las entrevistas, encontramos las siguientes aportaciones de los entrevistados:

- “...nos centramos en una agenda internacional, que es la Agenda 2030” (Organizador)
- “...fueron orientados [los ponentes] hacia el dominio de la agenda 2030” (Organizador)
- “...estuvimos tematizando las diferentes mesas con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible” (Ponente)
- “¿A qué ODS quieres abonar con tu propuesta?” (Organizador)
- “...bajo el enfoque de una agenda mundial, la famosa Agenda 2030” (Ciudadano)
- “nosotros participamos en la mesa de ODS” (Ciudadano)

A esta categoría hemos añadido el código *Subdesarrollo*. El agrupamiento de *Subdesarrollo* dentro de esta categoría, se hizo a partir de la relación del término contenido en la crítica que Escobar (2007) realizó en el texto *La invención del tercer mundo*, con relación a los comentarios que los entrevistados hicieron. Los comentarios anteriores reflejan que se asume una condición de marginación y falta de bienestar por parte de los entrevistados.

Entre las frases que denotan la aceptación de la condición implícita del *subdesarrollo*, se identificaron las siguientes:

- “...será la única forma de que salgamos adelante...” (Ciudadano)
- “...para lograr algo.” (Ponente)
- “...para cumplir con las metas y los indicadores...” (Organizador)
- “...para que nos garantice calidad de vida” (Ponente)
- “le apostamos no solamente a una política de desarrollo, sino que nos centramos en una agenda internacional, que es la Agenda 2030” (Organizador)
- “la mayor importancia fue conocer algunos objetivos de la agenda 2030, es importante estar actualizados en los temas del servicio público” (Ciudadana)

Otra categoría que se identificó a través de la agrupación de códigos fue la de la *legitimación del discurso hegemónico ajeno a las necesidades sociales*, misma que



resultó consistente con el análisis realizado en el capítulo anterior y con la postura de esta investigación, en la cual, el desarrollo se entiende como un objetivo que ha sido internalizado, en lo individual y colectivo, en el cual permean deseos que integran diversas dimensiones de realización; que van desde lo económico, lo político, lo social, lo comunitario, lo cultural y lo ambiental.

Tabla 8.

Categoría: Legitimación del discurso

Categoría	Códigos
2) Legitimación del discurso hegemónico, ajeno a las necesidades sociales	Simulación Legitimación Invisibilización social Agenda 2030 Sostenibilidad Sometimiento administrativo

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

En el primer capítulo de esta investigación, se señaló que, dado nuestro esquema federalizado de gobierno, las políticas públicas del ámbito federal, son replicadas en el nivel subnacional. En este sentido, la política de desarrollo que México ha seguido es la del modelo propuesto a través de la ONU, adjetivado desde 1987, como *desarrollo sostenible*.

Este modelo, ha estado encaminado a impulsar de manera prioritaria el control económico, el crecimiento, la productividad, el incremento de la competitividad y una aparente generación de bienestar, de acuerdo a la forma en la que se operan los mecanismos participativos. Mientras que, en un segundo término, ha operado estrategias conservacionistas y de asistencia social. No obstante, persiste la pobreza y la desigualdad, agravadas por la pérdida de ecosistemas, biodiversidad y degradación del medio ambiente.



Recordemos que de acuerdo con Enrique Leff (2013), la *sustentabilidad* como perspectiva, hace énfasis en una crítica hacia esta mercantilización de la naturaleza y la sociedad, propiciada por procesos políticos y económicos, que han distorsionado las relaciones socio ambientales.

La repetición constante del discurso hegemónico de la ONU, y su legitimación a través de mecanismos de participación diseñados *a modo* por el gobierno estatal, ha ocasionado a que se diluya el *contra discurso* de la *sustentabilidad*, y con ello, *el poder social* (Toledo & Ortiz Espejel, 2014), para establecer demandas sociales genuinas.

En este mismo sentido, haciendo énfasis en la participación social, se generó una categoría que identificó la falta de sensibilidad del gobierno ante los problemas y el sentir social.

Tabla 9.

Categoría: Gobierno insensible ante la demanda social

Categoría	Códigos
3) Gobierno insensible ante la demanda social	Esencia democratizante (contrario) Experiencia participativa Apatía Control Escasa participación

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) debería recopilar las demandas sociales.

De acuerdo con esto, los entrevistados señalaron:

“la esencia de los foros es conocer el sentir de la sociedad...” (Ciudadano)



“...lo que opine la gente es tan importante que el hacedor de política pública debe tomarlo en cuenta...” (Organizador)

Sin embargo, la experiencia participativa de los entrevistados señala que no se sintieron tomados en cuenta, situación que trae como consecuencia la apatía.

“yo ni siquiera hablé dentro del foro” (Ciudadana)

“la gente está poco dispuesta” (Ponente)

La insensibilidad ante la demanda social por parte del gobierno del Estado de México explica, desde esta opinión, el control que se ejerce a través de los escasos mecanismos participativos.

En este sentido la demanda social es prácticamente ignorada e invisibilizada por el Gobierno, mientras que la participación ciudadana resulta inexistente. Ya que, de acuerdo con Cunill (1997) la participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos, a través de esta, se ponen en contacto los ciudadanos y el Estado, para la definición de las metas colectivas y las maneras en que éstas han de alcanzarse.

Bajo esta lógica, se debe recordar que, teóricamente, uno de los principales objetivos de la administración pública es medir el grado de resultados que se obtienen del ejercicio de los recursos públicos, y como éstos resultados fortalecen y articulan el entramado discursivo en torno a la eficiencia, la eficacia y la efectividad del quehacer gubernamental.

Advirtiendo esta situación, se identificaron los códigos que caracterizan a los escasos mecanismos participativos existentes, de cara a la necesidad de apertura de la participación social a través de nuevos esquemas que debieran ser reconocidos legalmente, basados en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Tics) para enfrentar la no ciudadanización y las limitaciones de acceso.

La categoría resultante fue:



Tabla 10.

Categoría: Gobierno insensible ante la demanda social

Categoría	Códigos
4) Participación de élite y cerrada a las Tics	No Ciudadanización Legitimación Simulación Necesidad de innovación Clientelismo Escasa participación Participación selectiva Participación dirigida Participación temporalmente activa

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

Entre los comentarios que dotaron de confirmabilidad a esta categoría encontramos:

“recomendamos foros en línea y el uso de redes sociales” (Organizadora)

“abrir espacios donde la gente realmente discuta los problemas” (Organizadora)

“...aplicaciones, tratar de tener una página web, que quien quisiera entrar y meter un comentario, lo pudiera hacer” (Ponente)

“...los mecanismos que están en la ley no están funcionando” (Ponente)

“necesitamos más ONG” (Organizador)

“...apertura a través de redes sociales” (Ciudadano)

Dentro de las notas de la investigación, advertimos que los ponentes tenían experiencia como servidores públicos, desempeñándose además como catedráticos o consultores; es decir, tenían un grado de conocimiento especializado en el servicio público. Además, se asumían como ciudadanos, pero también como gobierno; ellos hablaban durante el desarrollo de la entrevista desde estas dos perspectivas.

Es importante señalar esto porque cuando se buscaron los actores clave, se eligieron como ciudadanos, incluso en el desarrollo de la entrevista ellos señalaron que tuvieron



una participación “como ciudadanos”. Estos *actores clave*, fueron invitados de manera directa por la administración estatal como ponentes para los foros, porque eran *especialistas* en los temas inmersos en la Agenda 2030.

Ellos señalaron en las entrevistas que fueron invitados por personas que laboraban dentro de las dependencias de la administración pública estatal.

Adicionalmente, señalaron que fueron invitados porque *manejaban* los temas sobre los cuáles versaron sus ponencias. Los temas, fueron prestablecidos por las dependencias estatales entorno a los ODS.

La participación de ponentes como de *ciudadanos* fue controlada por los organizadores de los foros (COPLADEM y GEM).

Adicionalmente a nuestras notas, los datos que los entrevistados aportaron señalaban que hubo un gran control en la organización de los foros. Por esta situación, la *participación* se codificó como *selectiva y dirigida* a temas u objetivos prescritos.

Al respecto se señaló en las entrevistas:

"Era la administración estatal invitando a la administración municipal; es decir, no hubo participación ciudadana..." (Ciudadana)

"Hicimos una convocatoria de clientelas consolidadas, o sea, es decir; Organizaciones de la Sociedad Civil que estuvieran agrupadas, alineadas, cerrando filas en torno al desarrollo del Estado..."
(Organizador)

"era el mismo ejercicio de siempre, con la idea de dar la impresión de que se estaba consultando a la ciudadanía, pero en realidad era para llenar un requisito" (Organizadora)

"personas que trabajan en el servicio público van a aplaudirle al gobierno del estado por simular una consulta ciudadana" (Ponente)



Claramente se advierte que, además de la dirección de los temas y la selección de los ponentes, no hubo una *ciudadanización*, se trató más bien, de una simulación organizada por las dependencias estatales.

Este código de *simulación* resultó uno de los de mayor densidad dentro del análisis realizado a través del software, recurriendo a éste en múltiples ocasiones a lo largo del análisis del contenido de las entrevistas.

Entre las notas y memos que se hicieron con relación a este código, encontramos que se hizo un cumplimiento estético de la Ley de planeación del Estado de México y de su reglamento.

Este cumplimiento estético indica que los foros son eventos que se usa el Gobierno estatal como farsa, con el fin de *legitimar* una toma de decisiones centralizada y prescrita.

Al mismo tiempo, a través de estos eventos, se aparenta el cumplimiento de los mecanismos de participación que la mencionada normatividad señala; pero en realidad, no existe un seguimiento del proceso de participación, es decir la participación sólo inmiscuye al ciudadano en la simulación del diseño de la política, pero no en su ejecución ni en su evaluación, convirtiendo las propuestas ciudadanas en una estadística y un requisito aparentemente cumplido.

Al respecto, en el marco teórico, la participación ciudadana quedó entendida como “*las actividades que **los ciudadanos** realizan **voluntariamente** -ya sea a modo individual o a través de sus colectivos y asociaciones- con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo.*” (Font & Blanco, 2006, pág. 17).

Este concepto, en contraste con la realidad, nos lleva a responder la pregunta de investigación: *¿Cómo se define y se instrumenta la participación en la política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México?*



La participación es de élite y cerrada a las Tics, conlleva en su ejercicio práctico un acto de simulación en el cual la participación es clientelista, escasa, dirigida, selectiva y temporalmente activa, por lo que precisa de una urgente necesidad de innovación y apertura integral.

Esta categoría da pie a establecer una alternativa fundamentada en teoría y contraste de la realidad, por lo que resultaría fiable y viable adaptar la realidad en un nuevo esquema de participación, tomando en consideración que la participación social se da únicamente durante el proceso de diseño de política, legitimando una toma de decisiones cupular, no social, haciendo los foros por simulación y tomando pleno control en la selección de los participantes y el clientelismo del sector público.

Al respecto, en el primer capítulo citamos el planteamiento de Toledo y Ortiz (2014), con base en la “teoría de los tres poderes”, de acuerdo con este, se establece una relación entre sustentabilidad y participación operativa a través *del poder social*.

De esta forma, identificamos la *falta del poder social en la toma de decisiones*, como una categoría que evidencia el control unilateral del gobierno en la toma de decisiones. Esta carencia, se origina por no ciudadanía, la necesidad de innovación y la invisibilización social:

Tabla 11.

Categoría: Falta de poder social en la toma de decisiones

Categoría	Códigos
5) Falta de poder social en la toma de decisiones	Control No ciudadanía Necesidad de innovación Invisibilización social Clientelismo

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.



De acuerdo con el planteamiento de sustentabilidad de Toledo, los tres poderes son: el poder político, el poder económico y el poder social, y sólo mediante el ejercicio pleno de este último a través de la participación, se generan prácticas y modelos que integrarían una idea más completa y fuerte de sustentabilidad.

Entre los datos que los entrevistados aportaron para reforzar esta categoría, destacan:

- “...se requiere una reforma urgente de la ley” (Organizador)
- “se debe garantizar que no haya servidor sino ciudadanos” (Ponente)
- “podemos ciudadanizar más los foros y no hacer como un requisito, como un bluf” (Ponente)
- “nada más abierta para el gobierno del Estado” (Ciudadano)
- “en la mesa de registro vimos a puro servidor público” (Ciudadano)

En este sentido, y debido a la dimensión ficticia que tiene la organización de los foros de consulta, advertimos en nuestras notas el gasto que representa para el Gobierno del Estado la realización de estos *macro foros*, con relación al comentario inmerso en la entrevista a un organizador, quien mencionó “*se ha hecho un despliegue significativo de recursos públicos...*”

Guardando un sentido de relación dialéctica con la categoría anterior, se creó la categoría de *corrupción participativa*.

Tabla 12.

Categoría: Corrupción participativa

Categoría	Códigos
6) Corrupción participativa (montaje a costa del erario público)	Simulación
	Clientelismo
	Invisibilización social
	Participación temporalmente activa
	Participación selectiva

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.



Con relación a las notas y el comentario específico del organizador, en las entrevistas identificamos frases relacionadas a los códigos agrupados como las siguientes:

“... sigue siendo un proceso de simulación y legitimación que te obliga la ley” (Organizador)

“decidimos hacer 5 macro foros, uno por cada pilar de desarrollo... así es como se decidió, se soportó con una plataforma en línea y se le dio tratamiento a partir de una minería de datos...” (Organizador)

“se buscaba dar sustento a una gran línea que ya estaba definida...” (Ponente)

“...era el mismo ejercicio de siempre, con la idea de dar la impresión de que se estaba consultando a la ciudadanía, pero en realidad era para llenar un requisito.” (Organizadora)

“la ley dice foros de consulta” (Ciudadano)

La suma de comentarios y percepciones, nos llevó a la correlación entre teoría y práctica. Recordemos que según lo abordado en el primer capítulo, la falta de capacidad financiera de los gobiernos frente a las demandas de la sociedad llevó a un círculo de endeudamiento. Este círculo, hizo ver a los gobiernos como *incapaces* y ocasionó una *recalcitrante ambición desarrollista*, al tiempo que generaba descrédito institucional así como deterioro social y ambiental, lo que ocasionó la dilución de la soberanía de los países latinoamericanos y la homogeneización de sus procesos de gestión.

La adopción de estos procesos de gestión implicó la elaboración de planes estratégicos, que de acuerdo con la legislación estarían enfocados en resolver las demandas con base en la participación de todos los sectores sociales. En este sentido, la adopción de la planeación estratégica ha dado resultados insuficientes.

Asimismo, la logística de los eventos; contratación de equipo de sonido, mamparas y demás implementos para la realización de los foros de consulta, corre como gasto a cargo del gobierno; es decir, se gasta dinero del erario público para montar eventos con los que se cumple el requisito legal de participación establecido en el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, aparentando *“un diálogo*



abierto con el ciudadano", con el que se legitima una toma de decisiones centralizada y una política prescrita, que *realmente* no toma en consideración las demandas ciudadanas.

Para reforzar esta categoría, identificamos los siguientes comentarios de los entrevistados:

"...fueron convocados los actores que siempre son convocados..." (Ponente)

"...no hubo difusión [de los foros], se corta la posibilidad de participación general ciudadana"
(Ponente)

"te gana la impronta, te gana lo urgente y la participación queda de lado" (Organizador)

"recabas una serie de propuestas y todo, pero no se les da el seguimiento que se le debería de dar"
(Organizador)

"...para poder entrar [al foro] hay que tener un gafete y ese gafete te lo da una dependencia de la administración pública estatal" (Ponente)

"no se hizo un ejercicio de participación, sino un mecanismo que ya ha sido tradicionalmente aceptado" (Organizadora)

"debería también haber un seguimiento para su implementación" (Ciudadano)

"debería haber un comité en el que se le diera seguimiento" (Ciudadano)

"la invitación se le hizo al presidente y el decidió quién iba a ir" (Ciudadano)

Entre las notas de la investigación, hechas después de entrevistar a los actores clave, nos percatamos de que los "ciudadanos" habían trabajado como servidores públicos en el ámbito municipal en el momento en el que asistieron a los foros de consulta. Es decir, no hubo ciudadanos en los foros.

La ineficacia del entramado legal para una participación clara y efectiva, el amañamiento de los mecanismos de participación para que a los foros no asistan ciudadanos que manifiesten sus legítimas demandas, el gasto del ejecutivo a costa del erario público para la realización de montajes con el fin de aparentar el cumplimiento del marco legal, sumado con la ineptitud del COPLADEM para identificar esta serie de contradicciones legales y operativas, no es otra cosa más que permisibilidad y complacencia, por tanto, es corrupción.



En virtud de estas relaciones, y del evidente desinterés por encontrar solución a través de nuevos mecanismos participativos que logren eficacia, eficiencia y efectividad, se identificó una omisión persistente del gobierno para no considerar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Esta omisión, nos llevó a la agrupación de códigos que conformaron la categoría de *Procastinación de la participación*, considerando que en aras de dar cumplimiento aparente a la Ley, el gobierno ha postergado la creación de mecanismos legales para una participación efectiva que genere poder social y una toma de decisiones horizontal.

Tabla 13.

Categoría: Procastinación de la participación

Categoría	Códigos
7) Procastinación de la participación	Clientelismo
	Escasa participación
	Apatía
	Invisibilización social
	Participación dirigida
	Demeritación social
	Ignorancia participativa
	Apolitización

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

Esta categoría aglutina el clientelismo que existe entre el sector público y los invitados denominados Asociaciones Civiles (ACs), mismos que reciben presupuesto gubernamental, se suma a esta condición, el señalamiento de que existen escasos mecanismos de participación para personas que no pertenecen al sector público o a las ACs, esta situación genera desinterés de la población en los asuntos públicos, que fue codificado como apatía y apolitización, bajo los cuales se argumenta la demeritación social.



En este orden de ideas, en el marco teórico señalamos que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. La primera es la que está contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.

El reto del agrupamiento consiste en mostrar que hay una postergación del actuar gubernamental en torno a la participación, si bien el Reglamento de la Ley de planeación del Estado de México y Municipios establece la realización de los foros de consulta, su implementación dista de ser un proceso que enriquezca la política de desarrollo, tanto en lo individual como a través de las ACs.

De acuerdo con Cunill (1997), la participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, siendo los principales interlocutores aquellas instituciones sociales distintas al Estado.

En los datos recopilados, no advertimos datos por parte de ponentes o asistentes que destacaran la participación de las Asociaciones Civiles. Mientras que, en una entrevista dirigida a un organizador, se señaló que *“se invitó a una cartera de Asociaciones Civiles que apoyan la política del desarrollo”*.

Algunos comentarios de los entrevistados, que de manera general refuerzan a esta categoría fueron:

“no hay interés en las actividades del sector público” (Ponente)

“grupos que son cooptados por el gobierno y que los invitan” (Ponente)

“a las personas les gusta lo fácil, lo cómodo” (Ponente)

“no hay ciudadanos que por sus propios medios quieran participar” (Organizador)

“el ciudadano de a pie es el que se queja” (Ciudadano)

“nunca se les tomó en cuenta” (Ciudadana)

“creo que los gobiernos en funciones les veo la dificultad, les cuesta trabajo incorporar a la ciudadanía” (Ciudadano)

“es que son muy diversificadas las propuestas y se dificulta que se puedan articular” (Organizador)



Dentro de las notas realizadas en torno a este agrupamiento, se advirtió una completa contradicción entre la codificación identificada como *apatía* y la que se identificó como *ignorancia participativa*, enfocadas más que nada al tratamiento que se le daba a la información recabada en los foros de consulta.

Hubo comentarios de los entrevistados, que desdeñaban las aportaciones hechas por la ciudadanía a través de los mecanismos de participación existentes:

“...cerca del 70% [de las propuestas ciudadanas] es paja, no es relevante para un documento de la envergadura de un plan estatal” (Organizador)

“no todos los sectores de la población son capaces de hacer una propuesta...” (Organizador)

“... la gente llegaba con su propuesta impresa y ¿quién la leía?...” (Ponente)

En virtud de esto, el reglamento se convierte en una herramienta jurídica enunciativa de la participación, pero ésta no existe *de facto* en la política, de forma directa y consensada, la política está alineada a lograr resultados de impacto.

Esta situación, deriva en una predisposición administrativa para *ignorar* la participación y las propuestas de la ciudadanía, haciendo las cosas fáciles para el gobierno, convocando a minorías clientelares, dirigiendo la participación y demeritando a la sociedad, viéndola como *incapaz*. Aunado a esto, advertimos que existe una percepción generalizada, que incluye a ciudadanos, organizadores y ponentes, de que la articulación de las propuestas derivadas de una participación plural es *difícil de procesar*.

Este contexto, nos llevó a buscar respuestas dentro de la información organizada a través del software, por ello agrupamos e identificamos los códigos que contenían datos de un elemento coincidente y consistente: *la dificultad*.



Tabla 14.

Categoría: *Participación dificultosa*

Categoría	Código
8) Participación dificultosa	Demeritación social Apatía Apolitización Subdesarrollo Ignorancia participativa Simulación

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

Algunos de los comentarios que nos llevaron a esta categorización fueron:

“...elevándole un poco el nivel obviamente sin descartar a los grupos indígenas y demás”

(Organizador)

“...se les dio tratamiento a través de la minería de datos [a las propuestas de la ciudadanía], pero prácticamente sigue siendo una decisión de gobierno” (Organizador)

“las propuestas son de muy bajo nivel” (Ponente)

“no he visto una memoria sobre los foros de consulta” (Ciudadano)

“hay una dificultad para hacer el procesamiento de la información” (Ciudadano)

Esta característica de la participación y sus mecanismos, agrava la desconfianza y descrédito, la percepción que se tiene del gobierno sigue siendo la de *incapaz*.

Al hacer o ver los procesos participativos como *difíciles*, existe además una grave contradicción con los discursos de la democracia, la gobernanza y la calidad de los procesos administrativos; esta condición vulnera la coherencia y consistencia del discurso del desarrollo y pone en evidencia el desinterés que por años ha persistido en torno al mejoramiento de estos procesos.

El control del gobierno en los procesos participativos alude principalmente a la toma de decisiones centralizada. Este control origina una planeación preestablecida, alineada a políticas globales de desarrollo. La centralización de la toma de decisiones invisibiliza



la demanda y preocupaciones sociales por seguir líneas de acción derivadas de políticas supranacionales.

El análisis de las características identificadas en los procesos participativos y en el diseño de la política de desarrollo a través de la planeación, nos llevó a establecer la categoría del *control normalizado*, que ha sido tradicionalmente aceptado por el gobierno y la sociedad.

El control normalizado y tradicionalmente tiene como consecuencia la invisibilización de la demanda social, esta categoría fue identificada a través del agrupamiento de los siguientes códigos:

Tabla 15.

Categoría: Control normalizado

Categoría	Códigos
9) Control normalizado (tradicionalmente aceptado)	Sometimiento administrativo Homogenización Demeritación social Demeritación local Invisibilización social Simulación Control

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

El control social normalizado agrupa los procesos de control tanto en los mecanismos participativos como en la adopción de políticas supranacionales y su replicabilidad en los tres ámbitos de gobierno, sin embargo, esta situación ha ocasionado la invisibilización de la demanda social y con ello la demeritación social. Se ha caído en un letargo participativo, originado por el gobierno por medio del cual mantiene la relación de dominación y control sobre la sociedad.



“Esta relación de dominación ha sido tradicionalmente aceptada y replicada durante varios años, en el proceso de políticas públicas, en especial dentro del proceso de la política pública para el desarrollo, que es la base de muchas otras en diferentes aristas; salud, educación, vivienda, finanzas públicas, etc., no existe un seguimiento participativo de la política; es decir, no hay participación social, ni ciudadana en la implementación y ejecución de las tareas del gobierno. Esto genera además, que la planeación por resultados ni siquiera se lleve a cabo como lo establecen los propios Organismos de Financiamiento Internacional, llegando en la mayoría de los casos a la presentación de informes de gobierno basados en "productos" y no en "resultados"”. (Organizadora)

El control normalizado, permite una fácil imposición de las políticas homogeneizantes que provienen de organismos supranacionales; es decir, la replicabilidad en la imposición de políticas no es únicamente un producto de nuestro sistema federalizado de gobierno, sino también un reflejo del alto grado de control gubernamental que la política desarrollista ha alcanzado.

En este sentido, se ratifica que el esquema federalizado en nuestro país, ha propiciado la replicabilidad en la adopción de las políticas a nivel subnacional; sumada al contexto autoritario de la gestión del desarrollo, en el que la sociedad civil ha asumido que su participación forma parte de una legitimación falsa y simulada.

Estas condiciones describen el contexto autoritario y vertical de la participación: controlada, dirigida y dificultosa para el Estado, donde la sociedad civil queda condicionada a una participación domesticada.

A través de la fusión de los códigos y comentarios de los entrevistados establecimos otra categoría, la de la *imposición administrativa supranacional*.

Tabla 16.

Categoría: Imposición administrativa VS heterogeneidad local

Categoría	Códigos
10) Imposición administrativa supranacional VS la dimensión	Agenda 2030 Apolitización



de la heterogeneidad local con valor y sentir social	Sometimiento administrativo Homogenización Demeritación local Demeritación social Invisibilización social Apatía Escasa participación Necesidad de innovación
--	--

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

Hemos visto que la participación se convierte a una cifra de asistentes que legitiman un proceso de simulación y que la metodología que se ha implementado por parte del Gobierno del Estado de México para la planeación del desarrollo, está basada en modelos de planeación estratégica y presupuestación por resultados, a los que, adicionalmente, se les sumado la aplicación de los ODS. Estas medidas, han sido objeto de replicabilidad por los gobiernos nacionales, subnacionales y locales; sin embargo, la sustentabilidad implica asumir la heterogeneidad de dimensiones y realidades bajo las cuáles vive la sociedad actual.

La replicabilidad de políticas desde los organismos supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Banco mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hacia países con condiciones de pobreza, marginación y desigualdad. Estas políticas incluyen programas específicos de manejo presupuestal y diseños preestablecidos de políticas públicas.

La metodología que se ha implementado por parte del Gobierno del Estado de México para la planeación del desarrollo, en los últimos años, está basada en modelos de planeación estratégica y presupuestación por resultados, de acuerdo a las recomendaciones que ha hecho el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para el manejo de los recursos públicos. El plan de desarrollo 2017-2013 incluyó cuatro pilares para el desarrollo: social, económico, territorial y de seguridad; y tres ejes transversales: igualdad de género, gobierno capaz y responsable y conectividad y tecnología para el buen gobierno. Bajo este mismo esquema se replica también la planeación municipal de la entidad. (Tomado del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 – 2023)



La demeritación social se hace evidente cuando se subestima a la sociedad civil y a los ámbitos de gobierno local para generar sus propias políticas, generando procesos de simulación para el diseño de planes de desarrollo.

Entre los comentarios que fueron interrelacionados para esta agrupación, están los siguientes:

“...le dimos alta prioridad al Programa de Naciones Unidas” (Organizador)

“...cerca del 70% es paja, no es relevante para un documento de la envergadura de un plan estatal”
(Organizador)

“...no todos los sectores de la población son capaces de hacer una propuesta” (Organizador)

“de eso no nos encargamos nosotros, los que hacen las banquetas son los ayuntamientos...”
(Organizador)

“utilizamos la misma matriz tipo para los 125 municipios...” (Ponente)

“...hubo compañeros que se preocuparon por llevar una ponencia y hacer algo así como una propuesta, pero no se les tomó en cuenta...” (Ciudadano)

Es por esto, que la confrontación en el análisis nos lleva a cuestionar la dimensión de la heterogeneidad local frente a la imposición de políticas administrativas supranacionales.

¿Qué se hace con las propuestas que los ciudadanos realizan? Si la realización de los foros de consulta es un proceso de simulación y las personas llegan con propuestas que servirían para mejorar su entorno y con ello su realidad. ¿En dónde quedan plasmadas esas propuestas? Por qué si les ha ganado la impronta y la urgencia, ¿No se han previsto otros mecanismos de participación en los que las inquietudes de la ciudadanía se hagan patentes?

Estas y otras interrogantes nos llevaron a la confrontación entre la imposición administrativa y la dimensión de la heterogeneidad local, a partir de un enfoque de *rescate del valor social y respeto del sentir social*.

De acuerdo con el análisis realizado en el primer capítulo, bajo el esquema de imposición administrativa, se englobó la Agenda 2030 en un plan. En este plan, la



heterogeneidad de la población de la entidad mexicana: en su conformación étnica, regional, social, productiva y ambiental, quedó de lado, porque no se prevén las condiciones para que los ciudadanos "de a pie", "los menos favorecidos" tengan voz y que sus propuestas puedan contemplarse dentro del actuar gubernamental.

Dentro de esta categoría, se advirtió que existe una contradicción entre los códigos apatía y escasa participación, debido a que los actores clave señalaron que los mecanismos existentes no son suficientes, a su vez, la escasez de mecanismos establece relación con la necesidad de innovación de los mecanismos existentes.

Si bien los entrevistados argumentaron la existencia de apatía social, es prudente señalar que los foros no buscan una verdadera participación social, ni existe interés por diversificar los mecanismos para una participación real y plural, de acuerdo con los argumentos que entran en contradicción a través de la identificación de los códigos de invisibilización social y demeritación social, que ya han sido explicados.

En el primer capítulo señalamos que la importancia de fortalecer la participación ciudadana influye directamente en el ejercicio democrático y la gobernanza de un país:

La importancia de los procesos de empoderamiento y formación ciudadana no sólo sirven para definir lazos más fuertes y solidarios en materia de la cohesión social y la convivencia comunitaria entre las personas, también son un factor central para propiciar una mayor supervisión en el desempeño de quienes ejercen los espacios de representación y gestión dentro de los partidos políticos y el gobierno, respectivamente. (Alarcón Olguín, 2010, pág. 26)

Pareciera que no existe interés por parte del gobierno para cambiar aquello que se sabe es una simulación. Además se ha *invisibilizado* por parte de ponentes y organizadores la exigencia social. Aunado a esto, existe incertidumbre con relación a los resultados del ejercicio participativo, tanto ponentes como asistentes no saben bien a bien cómo se procesó la información que resultó del foro, ni cómo esta información se llevó al plan. En este sentido, no existen mecanismos claros, ni en lo legal, ni en lo administrativo.



Esta situación nos llevó al agrupamiento que derivó en la siguiente categoría:

Tabla 17.

Categoría: Invisibilización de la demanda de sustentabilidad

Categoría	Códigos
11) Invisibilización de la demanda de sustentabilidad	Sometimiento administrativo Agenda 2030 Vanguardia aparente Invisibilización social Homogenización Apolitización Demeritación social

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

Recordemos que la sustentabilidad desde la perspectiva de esta investigación no se contraponen a la idea del desarrollo, sin embargo, a lo largo de la investigación y a través de las relaciones establecidas entre el Método de la Teoría Fundamentada (MTF) y el Método del Análisis Crítico del Discurso (ACD), desarrollado en el capítulo precedente, es evidente que el discurso, la planeación y la agenda gubernamental obedecen únicamente a la visión supranacional de la Sostenibilidad.

Por ello esta categoría de *invisibilización* agrupó a los códigos en los que identificamos que la sustentabilidad que persigue este trabajo investigativo, ha sido *invisibilizada*.

Con relación a ello, es oportuno realizar el contraste entre teoría y realidad, por ello retomaremos la postura de Gudynas, quien propone que el desarrollo sostenible súper-fuerte es “*el cual sostiene que el ambiente debe ser valorado de distintas maneras y que además del valor económico, también existen valores culturales, ecológicos, religiosos o estéticos, que son tanto o más importantes*” (Gudynas, 2011, págs. 15-16).

En este sentido, algunos de los comentarios de los entrevistados que refuerzan esta idea, fueron los siguientes:



“era el mismo ejercicio de siempre, con la idea de dar la impresión de que se estaba consultando a la ciudadanía, pero en realidad era para llenar un requisito” (Organizadora)

“ellos preferirían ver que su luminaria estuviera funcionando, que su bache estuviera tapado”, “no he visto una memoria sobre los foros de consulta” (Organizador)

“personas que trabajan en el servicio público van a aplaudirle al gobierno del estado por simular una consulta ciudadana” (Ponente)

“nada mejor para poder comprender bien un problema, que la ciudadanía que lo está viviendo” (Ponente)

En esta postura, la sustentabilidad otorga valor al conocimiento e identidad de los pueblos y comunidades. El conocimiento e identidad, se reciben como herencia y a su vez son legado de las futuras generaciones. No son bienes intercambiables monetariamente.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se ha dicho que la sustentabilidad, como perspectiva, se apoya en una nueva ética y, por tanto, requiere de una nueva manera de pensamiento para privilegiar lo social y cultural en una pluralidad de valores.

Finalmente, en virtud de la formación y visión investigativa, y de la propia experiencia dentro de la Administración Pública, se hizo un ejercicio de abstracción en el que se identificaron los códigos que atañen directamente en el ejercicio práctico de la gestión, para ofrecer respuesta a la interrogante: *¿Qué aspectos de gestión pública se integran en la política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México?*

Entre los principales aspectos de gestión encontramos el cumplimiento de la legalidad, la replicabilidad de políticas y el sometimiento administrativo en atención a las recomendaciones de los Organismos de Financiamiento Internacional.

La categoría propuesta es la siguiente:



Tabla 18.

Categoría: Gestión de la participación

Categoría	Códigos
12) Gestión de la participación para el desarrollo sostenible	Simulación Legitimación Control Invisibilización social Necesidad de innovación Ciudadanización Esencia democratizante Sometimiento administrativo Homogenización

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

Los códigos agrupados dentro de esta categoría obedecen a las características de la gestión de la participación para el desarrollo sostenible.

La gestión pública para la integración de la política de desarrollo 2017 – 2023 contiene aspectos contradictorios a los postulados que enarbola el desarrollo sostenible a través de la Agenda 2030 y de los propios Objetivos del Desarrollo Sostenible. La democracia participativa, la transparencia, la rendición de cuentas, la corresponsabilidad social, entre otros; quedan en un plano retórico si en la práctica se identificaron antivalores como la simulación, el control, la legitimación a modo y la invisibilización social.

Con relación a esto, debemos recordar que el quehacer gubernamental está regido por un principio de legalidad de derecho público, el cual señala que: *“para la conducta de los órganos estatales la norma de clausura indica que todo lo que no está expresamente autorizado por la ley está prohibido”* (Carbonell, 2011)

En este sentido, como se mencionó en el primer capítulo, el desarrollo sostenible implicaría *per se* un cambio en la gestión de la planeación para el desarrollo; sin



embargo, para la administración pública, la institucionalización de la planeación para el desarrollo sostenible no existe de manera multidimensional, situación que impacta en la sociedad, la economía y el ambiente.

Aquí influye la homogenización y el sometimiento administrativo dentro de la gestión pública, ratificando lo que fue señalado en el primer capítulo:

La generación de culturas organizativas *híbridas* ha ocasionado que institucionalmente se sigan técnicamente las reglas, de forma automática, atendiendo un conocimiento elemental del *cómo hacerlo*, nulificando la capacidad crítica y cuestionadora del *para qué hacerlo*, orillando a las organizaciones gubernamentales a *cumplir las reglas*, sin entender hacia dónde se encaminan.

Esta situación, origina que los objetivos no se cumplan de forma eficaz, eficiente y efectiva, como ha ocurrido en la mayor parte de América Latina, por seguir las recomendaciones de organismos que condicionan los recursos económicos a cambio de la homogeneización gerencial de los procesos administrativos.

Para llevar a cabo una *gestión de la participación para la sustentabilidad* resulta necesario innovar y modificar los procesos de simulación, legitimación y control dentro de la administración pública, los cuales invisibilizan las demandas sociales e impiden la participación de la ciudadanía en general, en virtud de la esencia democratizante que se maneja en el discurso y el marco jurídico administrativo mexicano.

De cara al contexto social, político, económico y ambiental en América Latina, con una preocupación cada vez más apremiante respecto al cambio climático y la degradación del medio ambiente (Leff, 2013), tocar el tema de la gestión de la sustentabilidad, resulta importante porque aportaría teóricamente, para la comprensión del entramado complejo que influye no solo en lo económico, sino también en lo social, ambiental, cultural e institucional.



4.2.3 Nuevos conceptos

La suma de códigos permite la integración de categorías, las categorías se soportan en un análisis dialéctico de interrelaciones y contradicciones, notas de investigación y memos que permite su agrupación. A su vez, la agrupación de categorías, de acuerdo con el Método de la Teoría Fundamentada, permite la elaboración de nuevos conceptos, que son propios de esta investigación, como se muestra en la *Figura 5*.

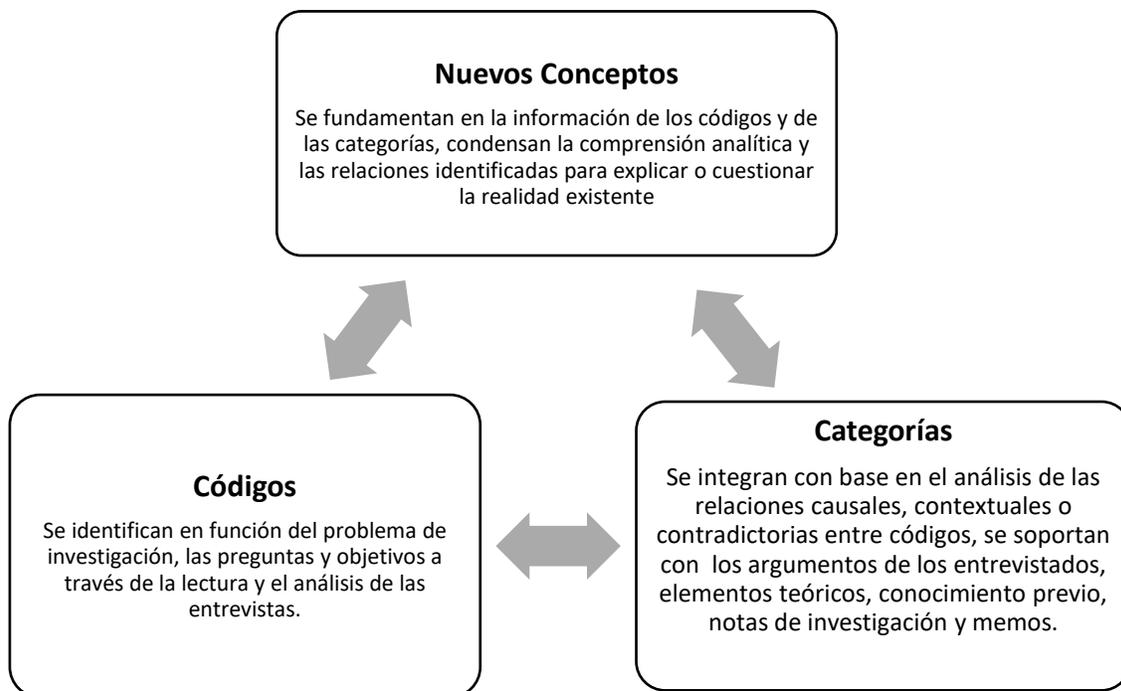


Figura 6. Método de la Teoría Fundamentada: Generación de teoría a través de los datos.

Elaboración propia.

El primer concepto es resultado de la práctica actual de los procesos en torno al discurso del desarrollo. El desarrollo aparente **es una la constante del ejercicio gubernamental a través del cual los gobiernos ejercen un control que ha sido normalizado y tradicionalmente aceptado, como resultado de la dificultad para impulsar esquemas de participación con apertura social.**



El control se enfoca en los procesos de planeación participativa para el desarrollo, *cumpliendo* aparentemente con los requisitos que la ley establece, con base en mecanismos participativos *simulados*, para aparentar la legitimación de las políticas prescritas que se adoptan del discurso hegemónico, mismas que resultan ajenas al contexto subnacional, invisibilizando y demeritando las necesidades sociales.

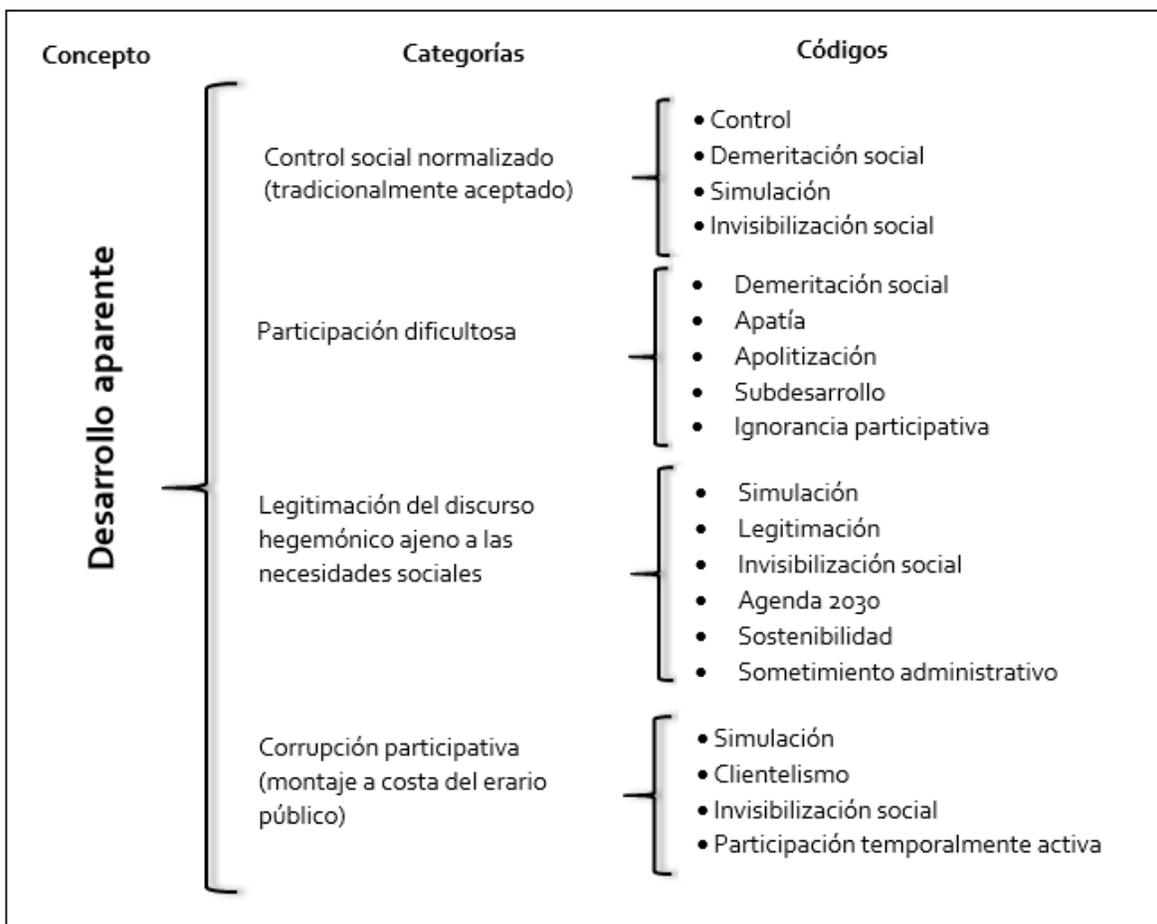


Figura 7. Desarrollo aparente. Elaboración propia con base en el Método de la Teoría Fundamentada.



El desarrollo aparente, ha tenido como consecuencia una procrastinación de la participación social efectiva y ha favorecido el clientelismo en el sector gubernamental.

El segundo concepto que se ofrece es el de la *participación simulada*.

De acuerdo al agrupamiento de categorías y con ayuda de las notas y memos que se hicieron durante el proceso de categorización, podemos presentar el concepto de participación simulada, mismo que actualmente caracteriza los mecanismos de participación para el diseño de política del desarrollo en el Estado de México.

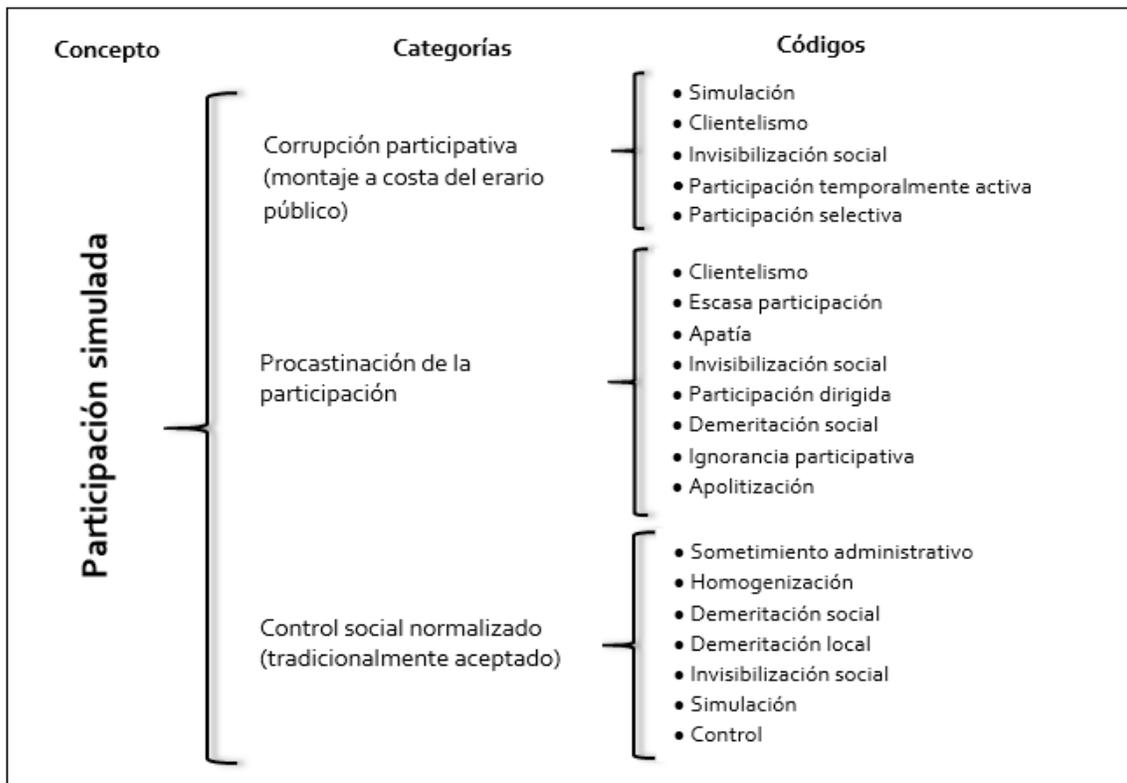


Figura 8. Participación simulada. Elaboración propia con base en el Método de la Teoría Fundamentada.

La participación simulada, es un acto de corrupción de la administración estatal al hacer un montaje a costa del erario público, con el involucramiento unilateral del



sector público tanto estatal como municipal, procrastinando la participación efectiva, así como la apertura y efectividad de nuevos mecanismos de participación. Este tipo de participación además que mantiene a la élite política tomando las decisiones de manera centralizada y con un alto control social, mismo que ha sido normalizado y tradicionalmente aceptado por el gobierno y la sociedad.

Asimismo, a través del análisis, la identificación y agrupación de categorías que caracterizarían un cambio radical en los conceptos antes señalados, se generó el concepto de *sustentabilidad participativa*.

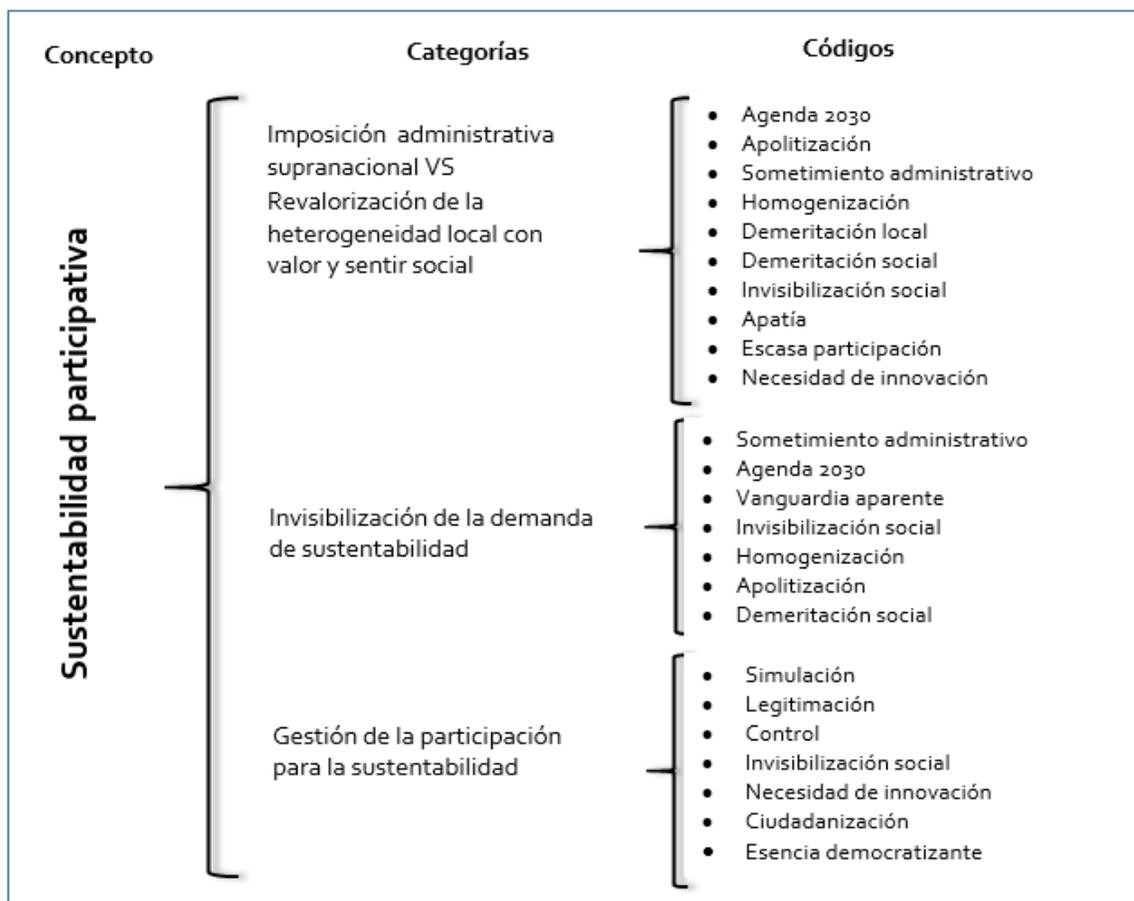


Figura 9. Sustentabilidad participativa. Elaboración propia con base en el Método de la Teoría Fundamentada.



En este sentido, la pregunta de investigación sobre ¿Qué elementos en la gestión pública resultarían indispensables para una política de *sustentabilidad* para el Estado de México con la participación de la sociedad?, puede responderse.

Desde esta perspectiva, *la sustentabilidad participativa es aquella que contrasta la imposición administrativa supranacional VS la revalorización de la heterogeneidad local a través de mecanismos de participación que rescaten el valor social y respeten el sentir social de manera efectiva*, hacia la cual debería estar encaminada no sólo la política estatal, sino también la macro política de sostenibilidad, recordando que la participación social, es un elemento indispensable de articulación del poder político y el poder social para la superación de los problemas que les aquejan en conjunto.

La sustentabilidad participativa debe hacer una gestión de la participación para la sustentabilidad, a través de invitación la incorporación de todos los sectores de la población mediante los mecanismos participativos existentes y con la implementación de nuevos esquemas de participación basados en las Tecnologías de la Información y Comunicación (Tics), procurando involucrar a la población en la toma de decisiones para hacer visibles sus demandas y atender las necesidades en torno a la sustentabilidad, generando el empoderamiento social y una participación integral en todo el proceso de política.

Por último, integramos a través del MTF el concepto de *gestión de la Sustentabilidad participativa*.

La Gestión de la Sustentabilidad participativa **replantea los procesos de la Administración Pública a través de la sensibilidad ante la demanda social que el gobierno ha perdido ante la intervención e imposición administrativa fijada a las agendas nacionales y subnacionales, a través de esta gestión se da mayor apertura de la participación mediante nuevos mecanismos legales, que fomenten el poder social en la toma de decisiones, haciendo visibles las demandas de**



manera integral e integrativa, rescatando los elementos del desarrollo sostenible, pero incluyendo además otras dimensiones como la cultural y política.

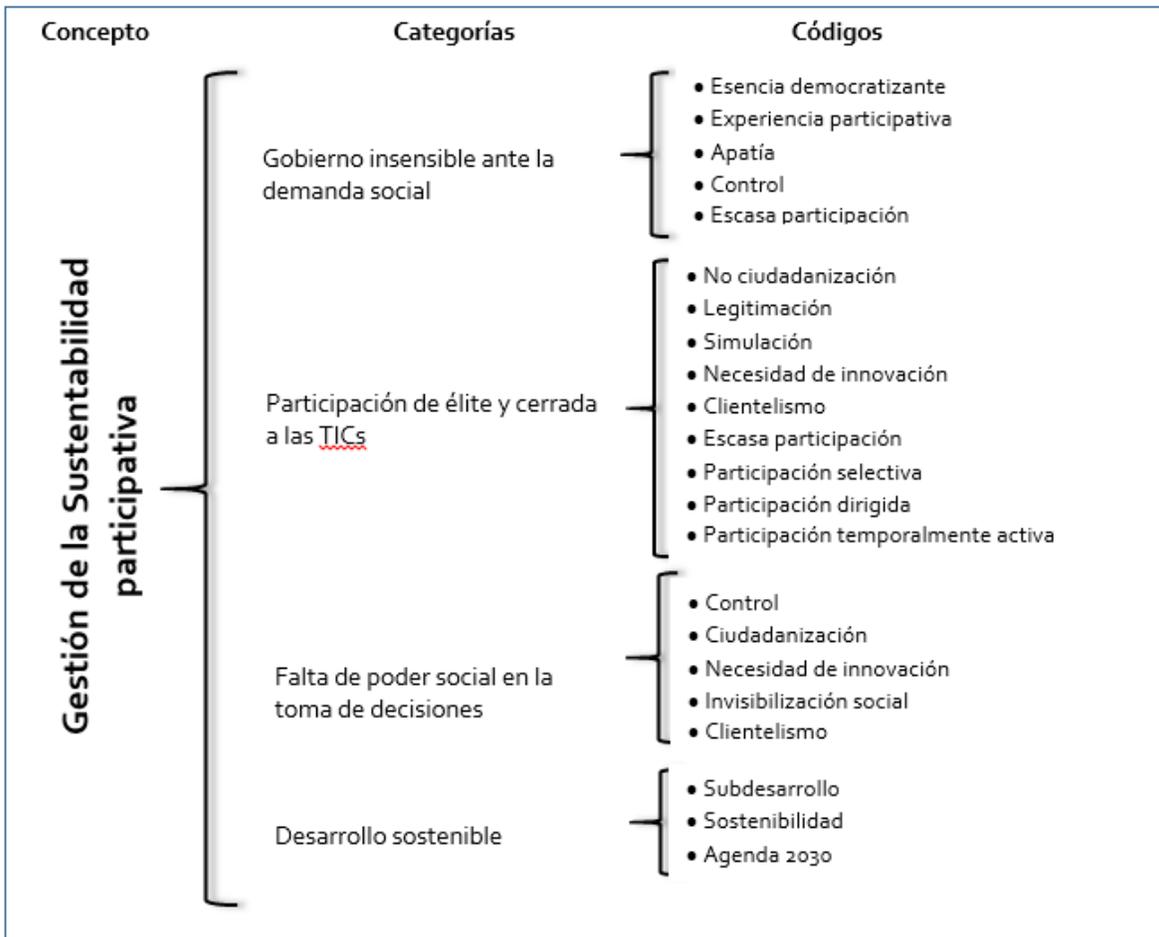


Figura 10. Gestión de la sustentabilidad participativa. Elaboración propia con base en el Método de la Teoría Fundamentada.

Estos cuatro conceptos condensan la contextualización de la realidad que ha sido descrita, estudiada y analizada bajo los principios del Método de la Teoría Fundamentada. Su realización implicó una observación retrospectiva, crítica, flexible y abierta,



Los conceptos propuestos surgen de la sensibilidad y abstracción de ideas, pensamiento y conocimiento, están abiertos a la crítica porque parten de la realidad analizada.

4.3 Matrices de relación de las entrevistas

Se elaboraron las tres matrices que nos permiten integrar algunas conclusiones sobre la estructuración de las entrevistas, mismas que se presentan a continuación, con las matrices se relacionan también los objetivos y preguntas de investigación.

La primera matriz corresponde a la información básica de identificación de los entrevistados: dos organizadores, dos ponentes y dos ciudadanos asistentes, de los cuáles son 2 mujeres y 4 hombres.

En este apartado se solicitó la información básica de identificación: nombre completo y cargo, los cuáles se omitieron para mantener el anonimato de los servidores públicos, la fecha de aplicación de la entrevista, la edad de los entrevistados, su género, cargo público, años en el cargo y/o años de experiencia, así como su rol de participación.

Después de la identificación básica, en lo que corresponde a la segunda matriz, se incluyeron las preguntas diseñadas para cumplir con el objetivo específico de la investigación encaminado a conocer el proceso de participación y la importancia de ésta dentro del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 – 2023, documento eje de la política desarrollista en la entidad.

Dentro de este apartado se les preguntó sobre la forma de su aproximación a los foros de consulta, cómo fue que se enteraron, bajo qué modalidad fue su participación, qué actividades llevaron a cabo dentro del foro, cuál era el objetivo de la realización de los foros de consulta, y sí se consideraba que los foros cumplían con las expectativas de participación social.



En el último apartado, se hicieron preguntas encaminadas a dar cumplimiento al objetivo específico de esta investigación relacionado a proponer una política de desarrollo que genere sustentabilidad y sostenibilidad a través de la gestión pública, mediante preguntas como: qué otros mecanismo de participación conocían, cuáles fueron las mayores dificultades que advirtieron en el proceso de participación y qué otras modalidades podrían desde su opinión, servir como complemento o reemplazo de los foros de consulta.

4.3.1 Elaboración de matrices

Tabla 19

Primera parte: información básica¹⁹

PRESENTACIÓN					
Entrevista	Fecha de la entrevista	Edad	Genero	Años en el cargo y/o años de experiencia	Rol de participación
1	20/02/2019	32 años	Masculino	7 años	Organizador
2	14/02/2020	53 años	Femenino	4 años	Organizadora
3	14/03/2019	51 años	Masculino	10 años	Ponente
4	09/09/2019	71 años	Masculino	7 años	Ponente
5	03/04/2019	40 años	Masculino	13 años	Ciudadano asistente
6	25/05/2019	32 años	Femenino	3 años	Ciudadana asistente

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas.

¹⁹ Los *nombres y cargos* de las personas entrevistadas constan en las grabaciones y transcripciones de las entrevistas. Se reservó la identidad de las personas entrevistadas para la protección de sus datos personales de acuerdo con la legalidad aplicable, ya que este trabajo de investigación, una vez sustentado, pasa a ser un documento público.



Tabla 20

Segunda parte: definición e instrumentación de la participación social

No.	Aproximación a los foros ¿Cómo fue que te enteraste?	Modalidad de participación	Actividades llevadas a cabo para el foro	Objetivo del foro	del	Consideras que el foro cumple con la expectativa de participación
1	Nosotros organizamos los foros.	Organizador	Se buscaron las sedes con espacio para más de 1500 personas. Se trabajaron los ponentes a través de "cabezas de sector" Se convocó a "clientelas consolidadas" Se buscaron ponentes que manejaran los temas de la agenda 2030. Se hizo minería de datos de las propuestas recabadas en línea en coordinación con el SEI.	Legitimar el proceso de planeación.	el	Políticamente se cumple con la expectativa y es un buen ejercicio, aunque no es de forma directa sino representativa.
2	Participé en coordinación con el COPLADEM	Organizadora	Se estableció en la metodología la necesidad de foros regionales, pero no se llevaron a cabo. Me invitaron también como ponente.	El objetivo sería escuchar a la gente y abrir espacios de diálogo, pero el gobierno no invita a actores que impliquen retos.		Desde mi muy particular punto de vista pues no se hizo realmente un ejercicio de participación ciudadana, sino más bien mecanismos de participación ciudadana que pues han sido tradicionalmente aceptados desde grupos que son cooptados por el gobierno y que los invitan
3	Me invitó la Mtra. Chío del Sistema Estatal de Informática	Ponente	Mi intervención consistió en dar mis puntos de vista sobre el tema de Tics	Conocer el sentido de la sociedad en cada uno de los temas.	el	No, yo creo que quedan a deber, se deben ciudadanizar más, los asistentes éramos servidores públicos y no había ciudadanos.
4	Solicitaron en la facultad participación	Ponente	En la presentación de una ponencia, nada más una ponencia en	Me parece que la finalidad era más con		Yo Considero que no. Considero que no porque no es el



	<p>por parte de la facultad y bueno de la facultad el director me pidió que, que sí me sumaba, y así fue.</p>		<p>el tema de seguridad pública de sociedad protegida.</p>	<p>búsquedas a legitimar, o a soportar alguna propuesta, dar sustento a una propuesta que ya se tenía.</p>	<p>primer momento en que a uno lo invitan a participar en este tipo de foros, ya sea para el plan de desarrollo municipal... el plan de desarrollo anterior, la participación de uno como ponente, pues va simplemente a hacer una aportación y a ser un número más, en cuanto a la penetración dentro de la sociedad pues es poco en este caso, en este caso de del Mazo pues prácticamente no hubo difusión...</p>
5	<p>Le llegaron los oficios al presidente municipal electo, en ese entonces, al presidente del municipio de Xalatlaco y él a su vez, pues nos comisionó para que acudiéramos a cada uno de los diferentes foros.</p>	<p>Asistente (Ciudadano)</p>	<p>Como tal no hubo una propuesta ya que solamente era abierta para instituciones públicas del gobierno del estado y para la ciudadanía no, no hubo participación de ciudadanos.</p>	<p>Tener la opinión de cada uno de los sectores y de los ciudadanos, pero al gobierno se le complica tener ese acercamiento.</p>	<p>Creo que no, no le quieren dar la apertura a la ciudadanía, yo he visto más rezago en la participación ciudadana para la toma de decisiones, les cuesta mucho trabajo (al gobierno) interactuar para la toma de decisiones y para tener un buen desarrollo.</p>
6	<p>Se nos hizo extensiva la invitación a participar en los foros. La invitación llegó al presidente municipal y de ahí nos mandaron algunas personas para asistir a la realización del foro.</p>	<p>Asistente (Ciudadano)</p>	<p>A nosotros nos dieron la instrucción: van tal día al Foro que se va a realizar en Ixtapan de la sal, nos pidieron que confirmáramos nuestra asistencia, fuimos en un vehículo comisionado hasta allá, llegamos a un auditorio, nos registramos, y nos fueron asignadas mesas de trabajo, también tuvimos que escuchar una conferencia magistral y la participación de algunas personas. Qué son supuestamente expertos. Eso fue todo.</p>	<p>El objetivo debería ser escuchar la opinión de la ciudadanía, pero solo lo hacen por cumplir un requisito de la ley.</p>	<p>No, no se cumple porque los que deberían ser ciudadanos de a pie son servidores públicos, y ni siquiera esa opinión se toma en cuenta.</p>



Pregunta de Investigación:

En la política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México, ¿Cómo se define y se instrumenta la participación social?

Objetivo específico de investigación:

Examinar la importancia de la participación ciudadana en el proceso de planeación del desarrollo para el Gobierno del Estado de México

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas, los objetivos y preguntas de investigación.

Tabla 21

Tercera parte: los elementos de gestión para una propuesta de política

No.	¿Conoces otros mecanismos de participación además de los foros?	¿Cuáles fueron las mayores dificultades que advirtieron en el proceso de participación?	¿Qué otros mecanismos de PS que servirían como complemento o reemplazo de los foros de consulta?
1	La plataforma en línea, módulos de consulta a través de las páginas oficiales del gobierno del Estado, recepción de propuestas <i>in situ</i>	Yo creo que las cuestiones logísticas son las más importantes y la segunda, si bien hay un gran interés de muchos sectores de la sociedad, también hay una gran apatía por convertirse en agentes de la planeación participativa	La construcción de los instrumentos de abajo a arriba, construir los documentos regionales, luego los sectoriales y hasta el final el plan estatal de desarrollo
2	Hay diferentes <i>niveles</i> de participación ciudadana, el más básico es que te informes, después siguen niveles de consulta, después sigue el que tú puedas decidir si quieres este proyecto o no lo quieres, y así... digamos el nivel más alto es que lo estés viendo y que tú estés en el proceso de implementación, dándole el seguimiento en la gestión municipal o estatal	El cómo se hizo la organización de estos foros de consulta ciudadana, más bien son un evento para recoger información e incorporarla al plan Estatal de Desarrollo.	Para la etapa de consulta popular nosotros sugerimos y propusimos una serie de mecanismos que podrían implementarse, obviamente los foros regionales, pero también el uso de redes sociales, incluso cosas del correo tradicional, el uso de redes de propuestas ciudadanas, aplicaciones, tratar de tener una página web, que quién quisiera poder entrar y meter un comentario lo pudiera hacer
3	Básicamente son los foros de consulta lo que se tiene.	Ninguna, todo fue correcto.	Entrevistas o reuniones directas con grupos organizados, aplicar encuestas, abrir redes sociales,



			subir tus propuestas a internet o en una página de Facebook, o incluso que se tengan hasta foros abiertos de WhatsApp, que es lo que la ciudadanía actualmente maneja.
4	Mecanismos legales prácticamente no existen más que la participación de los consejos, algunos consejos ciudadanos o asociaciones ciudadanas que emiten opiniones pero realmente no están vinculados al desarrollo institucional.	El tiempo de las ponencias es insuficiente.	Habría que recurrir a otros tipos de mecanismos como podrían ser los buzones de consulta las entrevistas en el medio social y otros que permitieran, si eso es lo que se pretende, escuchar o encontrar la opinión propia de la ciudadanía.
5	Está el comité de planeación para el Desarrollo del Estado de México este a su vez es el encargado de convocar tanto a los ayuntamientos como a las dependencias estatales organizaciones sociales y el sector privado para que a su vez puedan participar en el desarrollo de programas.	Como ciudadano pues prácticamente que no vi la apertura y en el otro sentido como servidor público bueno, pues no tuvimos la oportunidad de expresar lo que en su momento estábamos nosotros preparando con relación a los objetivos del desarrollo sostenible.	Aunque no lo estipula la ley de planeación, creo que una encuesta interactiva creo que podría ayudar, porque vas captando otro tipo de opiniones de los ciudadanos
6	En el ámbito municipal está uno familiarizado con los COCICOVIS, con el copladem y con los COPACIS. Hay otros mecanismos de participación, referéndums, plebiscitos, etc. pero esto yo nunca lo he visto más que teóricamente.	El traslado al lugar donde se realizó el foro.	Dar apertura a través de las redes sociales, dar difusión a los foros de consulta y a la participación de la ciudadanía. Abrir la participación a través de plataformas digitales, invitaciones electrónicas, convocar a ONG, asociaciones civiles, universidades y demás.

Pregunta de Investigación:

¿Qué elementos en la gestión pública resultarían indispensables para una política de *sustentabilidad* para el Estado de México con la participación de la sociedad?



Objetivo específico de investigación:

Proponer una política de desarrollo que genere sostenibilidad para el Estado de México a través de la gestión pública

Nota. Elaboración propia, con base en la información de las entrevistas, los objetivos y preguntas de investigación.

4.3.2 Conclusiones de las matrices de relación

Para mayor detalle, se realizó la interrelación de los datos de las matrices, que permiten la elaboración puntual de las siguientes conclusiones:

a) Con relación a la información básica de identificación

Se entrevistaron a un total de 6 personas, cuatro varones y dos mujeres, de los cuales se clasificó la información entre: organizadores, ponentes y asistentes.

Su nombre completo y cargo, se omitieron para mantener el anonimato, ya que al momento de aplicar las entrevistas, cinco de los seis entrevistados eran servidores públicos en funciones.

Las entrevistas se aplicaron entre febrero de 2019 y febrero de 2020, todos los entrevistados son mayores de edad entre los 32 y 71 años. Asimismo todos dijeron contar con experiencia como servidores públicos, con entre 3 y 13 años tanto en el ámbito municipal como estatal.

b) Con relación a la definición e instrumentación de la participación social

Los entrevistados tienen o tuvieron relación con servidores públicos del gobierno estatal en el caso de organizadores y ponentes, así como del gobierno municipal en el caso de los *ciudadanos asistentes*.

Dentro de las actividades que los entrevistados llevaron a cabo para el foro, éstas estaban relacionadas con la modalidad en que participaron los entrevistados; los organizadores llevaron a cabo la logística de los eventos, así como la metodología y



recopilación de la información para la elaboración del Plan; los ponentes elaboraron sus ponencias en torno a los temas que relacionaron con los ODS y con la estructura del Plan; mientras que los ciudadanos únicamente cumplieron con su asistencia.

El señalamiento por parte de los ciudadanos, pone en evidencia que la participación es una falacia del modelo de control y simulación que se ha venido describiendo a lo largo de este trabajo investigativo.

Por otra parte, se cuestionó a los entrevistados sobre el objetivo que tenía la realización de los foros de consulta.

En este sentido para los organizadores el objetivo que señalaron fue el de legitimar el proceso de planeación y abrir nuevos espacios de participación; sin embargo, también señalaron que no se invitan actores que establezcan retos para el gobierno.

Los ponentes señalaron que el objetivo de la realización de los foros es escuchar *el sentir* de la ciudadanía, así como la legitimación o soporte de una política que ya se tenía.

Al respecto los ciudadanos respondieron en el sentido del *deber ser*, señalando que el objetivo debería ser escuchar el sentir de la ciudadanía, pero solo lo hacen por cumplir con el requisito que establece la ley, así como la dificultad para el acercamiento entre el gobierno y la ciudadanía.

Posteriormente, dentro de este apartado, se preguntó a los entrevistados si el ejercicio participativo cumplía con las expectativas de participación.

Con relación a esta interrogante, los organizadores señalaron que: políticamente se cumple *de forma representativa*, y también señalaron que, desde un particular punto de vista, no se hizo realmente un ejercicio de participación ciudadana, sino más bien, mecanismos de participación ciudadana que han sido tradicionalmente aceptados desde grupos que son cooptados por el gobierno.



Los ponentes respondieron que la expectativa de participación no se cumple, o *queda a deber*, puesto que los asistentes fueron servidores públicos y no había ciudadanos, además de que su aportación va simplemente *a ser un número más* y en cuanto a la penetración dentro de la sociedad es poca, porque prácticamente no hubo difusión.

Finalmente los entrevistados como *ciudadanos* también señalaron que los foros no cumplen con las expectativas de participación, porque son invitados como ciudadanos siendo servidores públicos, pero además su opinión no se toma en cuenta y no le quieren dar la apertura *a la ciudadanía*, señalan que al gobierno le cuesta mucho trabajo interactuar con “los ciudadanos de a pie” para la toma de decisiones y para tener un buen desarrollo.

c) Con relación a los elementos de gestión para una propuesta de política

Se les preguntó a los entrevistados si conocían otros mecanismos de participación además de los foros de consulta, al respecto, señalaron que para la elaboración del Plan 2017 – 2023 se habilitó una plataforma en línea, módulos de consulta a través de las páginas oficiales del Gobierno del Estado y recepción de propuestas *in situ*.

También mencionaron que existen varios *niveles*, el más básico es el de la información, después sigue el nivel de decisión y el nivel más alto es el de intervención dentro del proceso de implementación, dando seguimiento en la gestión municipal o estatal.

También se mencionó que básicamente los foros de consulta son lo que se tiene como mecanismo legal, porque prácticamente no existen más, aunque se mencionaron algunos consejos ciudadanos o asociaciones ciudadanas que emiten opiniones pero realmente no están vinculados al desarrollo institucional.

También se reconoció la existencia del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) como el encargado de convocar tanto a los ayuntamientos como a las dependencias estatales, organizaciones sociales y el sector privado para participar en el desarrollo de programas.



Señalaron además que en el ámbito municipal existen los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, (COCICOVIS) en el caso de las obras públicas y los Comités de Participación Ciudadana (COPACIS), y que teóricamente conocen otros mecanismos como los referéndums o plebiscitos sin ahondar en el funcionamiento de éstos.

Se le preguntó además, cuáles fueron las mayores dificultades que advirtieron en el proceso de participación.

En este sentido se mencionó que la organización de los foros de consulta ciudadana, como eventos para recoger información e incorporarla al plan Estatal de Desarrollo, es compleja y desarticulada, que existe insuficiencia de tiempo para la presentación de ponencias, falta de apertura a la ciudadanía y falta de oportunidad para expresar lo que pensaban o advertían.

Coincidentemente las respuestas entorno a esta interrogante aludieron a cuestiones logísticas y sobre la dualidad entre el interés y la apatía de la sociedad.

Finalmente se les interrogó sobre otros mecanismos de PS que servirían como complemento o reemplazo de los foros de consulta. Esta pregunta fue encaminada a la construcción de la propuesta de participación de este trabajo de investigación.

Las respuestas a esta pregunta señalaron la necesidad de construir instrumentos de participación *de abajo a arriba*; es decir primero construir los documentos regionales, luego los sectoriales y hasta el final el plan estatal de desarrollo

Se sugirió también una serie de mecanismos que podrían implementarse, además de los foros regionales, como el uso de redes sociales, el uso de redes de propuestas ciudadanas, aplicaciones, una página web e incluso el uso del correo tradicional y de entrevistas en el medio social, para escuchar o encontrar la opinión propia de la ciudadanía, de ONGs, asociaciones civiles y universidades.



En resumen. No hubo participación de la ciudadanía a través del principal mecanismo participativo impulsado por el gobierno para la integración de la política de desarrollo, existe sólo la participación del sector público a través de servidores públicos que asisten “como ciudadanos”.

No se percibe interés del gobierno por impulsar (nuevos y mejores) mecanismos participativos, y en los existentes, no se lleva a cabo un diálogo abierto, ni existe consenso. Además, el objetivo que establece el marco legal del Sistema Nacional de Planeación Democrática no se cumple, puesto que no se advirtió apertura para escuchar el sentir social, lo que se encontró fue corrupción con la realización de eventos montados a costa del erario para simular una legitimación.

El gobierno otorga poca o nula importancia a la participación social, no se cuenta con mecanismos abiertos a la sociedad en el proceso de planeación para el desarrollo.

Bajo estas condiciones, las expectativas de la participación para el empoderamiento social no pueden cumplirse con los esquemas impuestos, ni con los elementos que existen actualmente.

Es preciso realizar una reforma legal y administrativa, que de forma integral e inclusiva vincule a todos los sectores sociales a través de nuevos mecanismos de participación que incluyan el uso de Tics, e incluso, el uso de medios de comunicación tradicional, para escuchar o encontrar la opinión propia de la ciudadanía, de ONGs, asociaciones civiles y universidades.

4.4 Elementos de gestión para una propuesta de sustentabilidad desde la participación social

Con base en la información que antecede, damos paso a la propuesta de esta investigación.



Como se ha visto, la participación en la política de desarrollo es simulada, temporalmente activa, dirigida y clientelista, enfocada al fortalecimiento de un discurso hegemónico dominante.

Se ha mencionado además que, para una propuesta de sustentabilidad, se requiere de una nueva ética y de la inclusión de elementos que permitan el empoderamiento social, pero además, resulta indispensable la promoción, difusión y educación en y para la sustentabilidad. Para transformar la realidad actual, la sustentabilidad debe pasar por un proceso de internalización social, que permita llegar a generar nuevas forma de relacionarse con el entorno y nuevas condiciones de vida.

En este sentido, para comenzar en el caso específico del Estado de México se deberían tomar en consideración tres dimensiones para lograr una *sustentabilidad* a partir de la participación social, las tres dimensiones a considerar son: el origen de las demandas o propuestas, la inclusión de la sociedad en el proceso de gestión y la satisfacción de las necesidades sociales.

Llegado a este punto, cabe señalar que dentro de las notas de investigación y memos se identificó que hay dos perspectivas dentro de la política pública de desarrollo, la de la propuesta, como una idea, oferta o posible solución que la ciudadanía aporta al gobierno para solucionar algún problema, y la de la demanda, derivada de la incapacidad del gobierno para identificar el problema, o para dar solución a éste por sí mismo. En este sentido, la sociedad cumple dos roles distintos: la del demandante y la del oferente, identificando esta diferencia, el gobierno podría ser más sensible a *escuchar el sentir social*.

A continuación integraremos algunos elementos que se deberían establecer de forma clara dentro del marco legal:

1) El origen de las demandas y propuestas

Se deberán establecer mecanismos participativos claros, completos e integrales que tomen en consideración la totalidad del proceso administrativo; planeación,



programación, ejecución, control y evaluación; considerando oportunidad y pertinencia mediante convocatorias ampliamente difundidas y *metodologías* coherentes para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas, incluida la del desarrollo.

En este sentido, se debería impulsar una coordinación de esfuerzos para identificar los mecanismos participativos existentes, tanto en el nivel municipal como estatal, para, en primer lugar, informar a los involucrados e interesados, sobre la visión de sustentabilidad, en segundo lugar invitarlos a participar en una reestructuración de los mecanismos participativos, capacitarlos al respecto y hacerlos partícipes activos de transformación.

La apertura de la participación, no deberá ser únicamente en el proceso de diseño de política.

La sociedad, debería cumplir con una serie de compromisos y valores que aporten *desde su experiencia* a las diferentes dimensiones de la sustentabilidad. El gobierno, facilitaría la consolidación de la participación social desde diversas dimensiones sumando a las del desarrollo sostenible, que incluirían la cultural, la política, la legal, entre otras.

2) La inclusión de la sociedad en el proceso de gestión

Desde esta dimensión, se debería evaluar la capacidad gubernamental frente a la recopilación y organización de propuestas o demandas. Asimismo, la posible incorporación de éstas bajo criterios de transparencia y acceso a la información para cada sector.

La visibilización de la demanda social debería también estar atenta a la fase del proceso administrativo, en la cual influirían las propuestas y demandas; es decir, habría que identificar si hay demandas o propuestas integrales, o que atañen a una fase específica: planeación, ejecución o evaluación.



El respeto de principios y valores de la sustentabilidad, así como una gran sensibilidad y capacitación por parte del gobierno y sociedad, resultan también trascendentales para hacer práctica esta dimensión.

Los procesos de gestión híbridos, deberían ser revalorados y estar abiertos de nueva cuenta al conocimiento común, bajo esquemas de participación social, que se dejaron de lado con la adopción del desarrollo.

3) La satisfacción de las necesidades sociales y la incorporación de propuestas

Los criterios para la inclusión de propuestas deberán estar enfocados a terminar con las características retrógradas que actualmente imperan dentro de los mecanismos de participación. En este sentido, el trabajo participativo se enfocaría a la satisfacción de demandas y la incorporación de propuestas de manera eficaz, eficiente y efectiva.

Si bien, el principio de economía de la finitud de los recursos pudiera limitar la satisfacción de demandas, debería existir una instancia de retroalimentación, que identificara la persistencia de demandas para, paulatinamente, dar solución.

Adicionalmente, las tres dimensiones deberían considerar dar mayor importancia a la valoración cualitativa vs la valoración cuantitativa a fin de hacer visibles las percepciones y opiniones para un empoderamiento social. De la misma forma, se lograría integrar políticas endógenas que visibilizaran los estragos del desarrollo y ofrecieran respuesta en el mediano plazo a los problemas, para subsanar los años de inobservancia.

Si bien, la construcción teórica entorno a la sustentabilidad es aún sucinta e inexplorada en el ámbito de la administración pública, estos elementos de gestión podrían impactar significativamente en la construcción e integración de nuevos esquemas de política.



Los elementos de esta propuesta, fueron establecidos *grosso modo*, de tal forma que su lectura permita identificar visos claros, que evidencian errores latentes y al mismo tiempo, dan paso a la generación de nuevos esquemas de gestión.

El desarrollo de características más específicas que aporten a los elementos que esta propuesta identifica, quedan plausibles para la generación de nuevas investigaciones.

La sustentabilidad es aún una perspectiva de pensamiento en construcción y deconstrucción constante, su estudio y comprensión bajo el análisis y la contrastación de *lo que no es*, va aclarando su fundamentación teórica y científica como una corriente que marca diferencias complejas, diferencias que representan retos multidisciplinarios para su estudio, sin pretender ordenarlo dentro de patrones epistemológicos o científicos preestablecidos. Quizá desde la postura crítica, esto es lo más crítico de la sustentabilidad.



CONCLUSIONES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Dentro de las conclusiones con relación al análisis teórico, podemos decir que la sustentabilidad debe comprenderse como una corriente de pensamiento en construcción. La sustentabilidad no se contrapone a la idea del desarrollo; sin embargo, la sustentabilidad se encuentra en un plano idealizado, en el que la construcción teórica está buscando nuevas formas de aterrizar en políticas, acciones, instituciones, procesos y organizaciones que lleven las ideas, a la práctica.

La sustentabilidad, como perspectiva de pensamiento en construcción, logrará sinergia y armonía sólo a través del diálogo, el consenso y la participación social. Con la internalización y difusión de la sustentabilidad, instituciones y sociedad se ocuparían en conjunto por lograr que la complejidad de ideas, prácticas, cosmovisiones y teorías permitan hacer frente a la crisis ambiental y civilizatoria.

En una aproximación práctica a la sustentabilidad, debemos tener claro que ésta es la respuesta a la crisis civilizatoria y ambiental de nuestros días, y que tanto gobierno como sociedad son corresponsables de su gestión.

La participación social es un elemento *sine qua non* para la comprensión de la sustentabilidad, y la praxis de las ideas que ésta propone. Sin la participación social no es posible una disociación entre el desarrollo sostenible y la sustentabilidad, sin la participación social, la sustentabilidad seguirá siendo un sinónimo del desarrollo sostenible.

Desde la construcción de la perspectiva de esta investigación, se entendió que el desarrollo ha sido un objetivo internalizado, en lo individual y colectivo, en el cual permean deseos que integran múltiples dimensiones de realización; que van desde lo económico, lo político, lo social, lo comunitario, lo cultural y lo ambiental.



En consideración a los hallazgos a través de la aplicación del diseño metodológico, se puede señalar lo siguiente:

Tabla 22

Hallazgos derivados del diseño metodológico

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	DE OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN	CONCLUSIÓN DE LA APLICACIÓN DEL DISEÑO METODOLÓGICO
¿Cuáles aspectos de gestión pública integran la política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México?	Identificar los elementos que integran y guían la política de desarrollo del Estado de México estableciendo la relación entre la planeación y la participación con el resto de los elementos, a fin de determinar desde la sustentabilidad el valor que el gobierno estatal le da al contexto local en lo económico, social y ambiental, en beneficio de la población mexiquense	El método del Análisis Crítico del Discurso (ACD) permitió analizar la política de desarrollo y los planteamientos discursivos retomados en los documentos que guían la política del desarrollo, especialmente en el denominado Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.
En la política de desarrollo 2017-2023 del gobierno del Estado de México, ¿Cómo se define y se instrumenta la participación ciudadana?	Examinar la importancia de la participación ciudadana en el proceso de planeación del desarrollo para el Gobierno del Estado de México, con miras a mejorar el proceso de planeación mediante la apertura social, identificando posibles esquemas para establecer un compromiso ético y práctico de los principios de la sustentabilidad.	Con la aplicación de entrevistas se conoció más sobre la instrumentación de la participación social y la incidencia de ésta para la elaboración del plan de desarrollo del Estado de México.
¿Qué elementos de gestión pública integrarían una propuesta de política de desarrollo sostenible para el Estado de México en beneficio de la población?	Proponer alternativas teóricas de desarrollo que generen sustentabilidad para el Estado de México a través de la gestión pública, teniendo como base la participación de todos los sectores sociales de la población mexiquense.	El Método de la Teoría Fundamentada (MTF) permitió identificar códigos y categorías de análisis no existentes, con relación a la participación social en el proceso de planeación para la contrastación con la lógica de los ODS y su implementación a través de la política de desarrollo en el Estado de México.



Su aplicación dio paso a la generación de conceptos teóricos propios de esta investigación.

Nota. Elaboración propia, con base en las conclusiones, los objetivos y preguntas de investigación.

Derivado de la aplicación del método del ACD, podemos señalar que la política de desarrollo del Estado de México, se construyó con base en los **elementos de predominantes de la corriente discursiva hegemónica del desarrollo sostenible; sin embargo, institucionalmente los elementos de esta corriente son contradictorios a los valores y principios democráticos y de participación social.**

Estas contradicciones, comprometen negativamente la participación de la sociedad en el proceso de la política e invisibilizan la perspectiva latinoamericana de sustentabilidad. La sociedad percibe a la sustentabilidad como sinónimo de desarrollo sostenible. No existen elementos de sustentabilidad como la inclusión, la participación, el poder social, el respeto a la identidad cultural y a los saberes tradicionales en la política de desarrollo.

La sustentabilidad como discurso, sigue siendo una discusión del ámbito académico, que no ha logrado permear en la sociedad ni en el discurso institucional y tampoco en acciones de política.

Los mecanismos participativos actuales para la elaboración de la política de desarrollo, no permiten una retroalimentación de la política por parte de la sociedad, sumado a esto, **la participación de la sociedad no resulta importante, pues no influye en las acciones establecidas en el plan de desarrollo estatal**, las acciones ahí establecidas parecen estar prescritas y dirigidas por la autoridad gubernamental.

En cuanto a la gestión y operatividad administrativa de la política podemos decir que la Agenda 2030 y los ODS, no modificaron la forma *tradicional* de operar al interior de la administración pública, por lo menos para efecto de lograr la participación, continúan siendo sólo retórica y simulación. Existe un claro sometimiento administrativo a la política desarrollista hegemónica.



La planeación del desarrollo como política de políticas, se ha convertido en una herramienta que, desde lo legal, favorece la centralización del poder y de la toma de decisiones, generando una falsa legitimidad a través de una participación simulada que no toma en cuenta la demanda social y que a su vez continúa generando desigualdad, exclusión y pobreza.

La participación social en el proceso de planeación para el desarrollo sólo existe a manera de discurso, y en el enunciado de las leyes; sin embargo, resultan letra muerta al observar y desmembrar los procesos y las formas en los que éstos se realizan en la praxis. **La participación social es dirigida, controlada y obediente a los intereses gubernamentales.**

La metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México elaborada por el CLAD, no garantizó que la conducción de la política de desarrollo a nivel subnacional fuera *desde abajo*. El gobierno ignora las propuestas de los propios organismos supranacionales a conveniencia, para mantener el control y dominio a través de procesos participativos opacos y cerrados, que legitiman una toma de decisiones excluyente, contradictoria a la que impulsa los Objetivos de la Agenda 2030.

La medición de la pobreza, la elaboración de política, la evaluación de la eficiencia y la eficacia de los gobiernos, se hace con base a esquemas federalizados y unilaterales, en los que el gobierno se ha vuelto juez y parte realizando las tareas unilateralmente, sin la participación de la sociedad.

Como parte del aporte teórico de esta investigación, se propone la *sustentabilidad participativa* como aquella que contrasta la imposición administrativa supranacional vs la revalorización de la heterogeneidad local, a través de mecanismos de participación que rescaten el valor social y respeten el sentir social de manera efectiva, hacia la cual debería estar encaminada no sólo la política estatal, sino también la macro política del desarrollo sostenible, recordando que la participación social, es un elemento



indispensable de articulación del poder político y el poder social para la superación de los problemas que nos aquejan en conjunto.

La sustentabilidad participativa, en la integración de una política de desarrollo, implicaría una perspectiva más amplia de la que se tiene actualmente.

La sustentabilidad participativa, involucraría a todos los sectores de la población mediante nuevos esquemas de participación, basados en las Tecnologías de la Información y Comunicación (Tics), abiertos a la población para una toma de decisiones que haga visibles las demandas y necesidades en torno a los elementos que ha dejado de lado el desarrollo sostenible, generando empoderamiento social y participación integral en todo el proceso de política.

Asimismo, la sustentabilidad participativa, replantearía los procesos de gestión dentro de la Administración Pública con base en la demanda social, evaluando las consecuencias que la imposición administrativa establecida por las agendas supranacionales han acarreado en lo económico, social, cultural, y ambiental. Una mayor apertura de la participación y una posible imbricación con los elementos del desarrollo sostenible, sumaría elementos para considerar otras dimensiones, como la cultural y política.

La política de desarrollo del gobierno del Estado de México. Que fue establecida en el Plan de Desarrollo 2017-2023, no es de desarrollo sostenible porque guarda contradicciones evidentes con los principios que éste enarbola, sobre todo con relación a los Objetivos del desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Si bien, la participación social, no es del todo abierta y transparente, porque existen incongruencias y vicios que fortalecen el control y la simulación dentro de los escasos mecanismos participativos existentes, se debe señalar además, que ésta no genera compromiso en la población mexiquense, el proceso de internalización es confuso y esto va en detrimento de su cumplimiento y de la posibilidad de que sociedad y gobierno realicen propuestas de acción y las lleven a cabo, bajo los mecanismos actuales de participación.



BIBLIOGRAFÍA, REFERENCIAS Y TRABAJOS CITADOS

- Alanís Ortega, G. A. (2013). *Derecho a un medio ambiente sano*. (UNAM, Ed.) Recuperado el 9 de Junio de 2018, de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/28.pdf>
- Alarcón Olguín, V. (2010). Democracia y participación ciudadana en México ¿por qué es importante fortalecer dicha relación? *Pluralismo y consenso*, 26-29.
- Alayón, N. (2000). *Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* (Tercera ed.). Buenos Aires, Argentina: Lumen.
- Andara M., A. E. (enero-junio de 2007). La segunda generación de Reforma del estado y su efecto en la administración pública local de América Latina. *Provincia*, 77-105.
- Banco Mundial. (2017). Informe sobre Desarrollo Mundial 2017: la gobernanza y las leyes. En B. Mundial. Washinton D.C.
- Bárcena, A., & Prado, A. (. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios de siglo XXI*. Santiago de Chile: ONU - CEPAL.
- Bifani, P. (1999). *Medio ambiente y Desarrollo Sostenible* (Cuarta ed.). Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA).
- Boxwell, R., & Vallecillo, I. (1995). Benchmarking para competir con ventaja. En *Benchmarking* (págs. 15-146). Bogotá, Colombia: Mc Graw Hill.
- Bozeman, B. (. (1998). *La gestión pública: su situación actual*. México.: Fondo de Cultura Económica.
- Caballero Romero, A. (2017). *Metodología Integral Innovadora para planes y tesis. La metodología del cómo formularlos*. (A. Vega Orozco, Ed.) Ciudad de México., México.: CENGAGE Learning.
- Calventus, J. (2000). Acerca de la relación entre el fundamento epistemológico y el enfoque metodológico de la investigación social: la controversia "cualitativo vs. cuantitativo. *Revista de Ciencias Sociales*(2).



- Carrera Hernández, A. P., & Martínez Tiburcio, M. G. (2016). *Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera de 2009 a 2011*. Toluca: IHAEM.
- Carbonell, M. (. (2011). El principio de legalidad. *Vniversitas, Revista de Ciencias Jurídicas*, 117-127.
- Carreño, Fermín; Carrasco, R. (. (2015). *Epistemología de la Sustentabilidad*. Toluca, México: UAEM.
- Carvajal Burbano, Arizaldo (2009). *Desarrollo y postdesarrollo: Modelos y alternativas*, Cali, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad del Valle.
- Ceballos, G. R. (2009). *La diversidad biológica del Estado de México*. México: CONABIO- GEM.
- CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la Teoría general de la Administración*. México: Mc Graw Hill.
- CONANP. (17 de septiembre de 2018). *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. Obtenido de <https://www.conanp.gob.mx/regionales/>
- Corbin, J. (2016). La Investigación en la Teoría Fundamentada como medio para generar Conocimiento Profesional. En S. Bénard Calva, *La Teoría Fundamentada: una metodología cualitativa* (pág. 9). Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Cuervo, L. M. (Agosto de 2010). El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto. *ILPES-CEPAL*, 17.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD Y Nueva sociedad.
- Descalzo González, A. (marzo-agosto de 2012). Eficacia administrativa. *Eunomia. Revista en cultura de la legalidad*(2), 145-151.
- De Sousa Santos, Boaventura (2018). *Construyendo las Epistemologías del Sur*. CLACSO – Colección de Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño, Vol. I. Buenos Aires.



- DOF. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (C. d. Diputados, Ed.) Recuperado el 2 de mayo de 2018, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- DOF. (2018). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (C. d. Diputados, Ed.) Recuperado el 2 de mayo de 2018, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- DOFa. (2018). Ley de Planeación. En C. d. Unión.
- El Colegio de México. (2018). *Desigualdades en México 2018* (Primera ed.). (R. d. Desigualdades, Ed.) Ciudad de México: El Colegio de México.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo*. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial El perro y la rana.
- Esteva, G. (1996). Desarrollo. En W. Sachs, *Diccionario de desarrollo: Una guía del conocimiento como poder* (págs. 22-42). Perú: PRATEC.
- Esteva, G. (1997). *El mito del desarrollo sustentable*. México: Ojarasca.
- Font, J., & Blanco, I. (noviembre de 2006). Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué? (Papers de participación ciudadana). (C. p. Maig, Ed.) Barcelona, Cataluña, España.
- Gardais Ondarza, G. (2002). El control de la legalidad y la eficiencia y eficacia como principios jurídicos fiscalizables. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, 323-341.
- Garrido Vergara, L. (febrero-abril de 2011). Habermas y la teoría de la acción comunicativa. *Razón y palabra*(75).
- GEM. (2018). Gaceta del Gobierno del Estado de México. *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*. Toluca, México.
- GEM. (2018). Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. Toluca, México.
- GEMa. (2016). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Toluca: Gaceta del Gobierno del Estado de México.
- GEMb. (2018). Gaceta del Gobierno del estado de México. *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*. Toluca México.
- Gobierno del Estado de México. (1995). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Recuperado el 2 de mayo de 2018, de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>



- Gobierno del Estado de México. (2016). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Toluca: Gaceta del Gobierno Del Esatdo de México.
- Gobierno del Estado de México. (2017). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 - 2023*. Toluca: Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.
- Gómez, E., Vásquez, G. L., Franco, L. M., Herrera, G., Aguirre, G., & Giraldo, R. (2012). *Planeación participativa. Realidades y retos*. Medellín, Colombia: La carreta Editores, E.U.
- Gore, A. (1995). *Un gobierno más eficiente y menos costoso. Informe de la National Performance Review*. México: EDAMEX.
- Gudynas, E. (2011). Desarrollo sostenible: posturas contemporáneas y desafíos en la construcción del espacio urbano. *Vivienda Popular*. Recuperado el 06 de junio de 2018, de <http://gudynas.com/publicaciones/GudynasDesaSustVPopular09.pdf>
- Guerrero, O. (2003). *Gerencia pública en la globalización*. Toluca, Estado de México: UAEMéx - Miguel Ángel Porrúa.
- Gutiérrez Garza, E., & González Gaudiano, E. (2012). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sostenible*. Monterrey, Nuevo León: Siglo XXI Editores - UANL.
- Habermas, J. (1982). *Conocimiento e interés*. Madrid: Taurus Ediciones.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2007). *Metodología de la Investigación*. México, D. F.: Mc Graw-Hill.
- House, E. (1994). Integrating the Quantitative and Qualitative. En C. S. Reichardt, & S. F. Rallis, *The Qualitative-Quantitative Debate: New Perspectives*. Londres: Jossey - Bass.
- Huerta, H. M., & Chávez Presa, M. F. (2003). Tres modelos de política económica en México durante los últimos setenta años. *Análisis económico*, 55-80.
- INEGI. (2015). Número de habitantes por Entidad Federativa. Estado de México. Obtenido de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/>
- INEGI. (20 de Octubre de 2018). *Economía de México*. Obtenido de Economía de México: <http://cuentame.inegi.org.mx/economia/default.aspx?tema=E>
- Leff, E. (abril de 2013). La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. *Cuides*(10), 183-209.



- Lewis, Arthur (1955) *The Theory of Economical Growth*. London, UK: Princeton University.
- Lin, J. (2010). New structural economics. A framework for rethinking development. (5179). (W. Bank, Ed.) Washington, D.C., USA: Policy Research Working Paper.
- Mejía, C. A. (22 de Mayo de 2018). *Indicadores de efectividad y eficacia*. Obtenido de La estrategia del conocimiento: <http://ceppia.com.co/Herramientas/INDICADORES/Indicadores-efectividad-eficacia.pdf>
- Mendíaz, M. G. (2004). EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. LAS VISIONES DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO. “*Lecturas para un Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo.*” (págs. 1-43). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Mota Díaz, L., & Sandoval-Forero, E. A. (2016). La falacia del desarrollo sustentable, un análisis desde la teoría decolonial. *Iberoamérica social: Revista red de estudios sociales*, 89-104.
- Moya Otero, J. (30 de mayo de 2018). *Una ciencia crítica de la educación ¿pluralismo metodológico y/o pluralismo epistemológico?* Obtenido de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/3519/b15761782.pdf?sequence=1>
- Nateras González, M. E. (febrero de 2005). La importancia del método en la investigación. *Revista Espacios Públicos*, 8(15), 277-285.
- Olvera, A. J., & Cilano, J. (2009). *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. Obtenido de http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf
- ONU. (16 de junio de 1972). *Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano*. Recuperado el 19 de Octubre de 2018, de Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>
- ONU- México. (30 de mayo de 2018). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de ONU- México: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>



- Ornelas Delgado, J. (2010). Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo. En L. Aceves, J. Estay, P. Noguera, E. Sánchez, & U. d. Murcia (Ed.), *Realidades y debates sobre el desarrollo* (págs. 23-46). Murcia, España: EDIT.UM.
- Ortíz Mena, A. (Abril- Junio de 1970). Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica en México. *El Trimestre Económico*, 37(146 (2)), 417-449.
- Pardo Abril, N. G. (2012). Análisis crítico del discurso: conceptualización y desarrollo. *Cuadernos de lingüística hispánica*, 41-62.
- Pérez Garcés, R., Espinosa Ayala, E., & Terán Varela, O. E. (2018). *¿Es posible un Estado de México sostenible?* Ciudad de México: Laberinto Ediciones.
- Periódico Oficial Gaceta del Gobierno de Estado de México. (30 de octubre de 2017). Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo en el Estado de México. Toluca, Estado de México.
- PNUD. (2015). *Índice de desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*. México]: Sonideas.
- PNUD. (8 de mayo de 2018). Objetivos del Desarrollo Sostenible. Antecedentes. México.
- Quintero Soto, M. L., Fonseca Hernández, C., & Garrido Segura, J. F. (10 de marzo de 2008). Revisión de las corrientes teóricas sobre el medio ambiente y los recursos naturales. (F. A. UNAM, Ed.) *Revista Digital Universitaria*, IX(3), 1-20. Obtenido de <http://www.revista.unam.mx/vol.9/num3/art13/int13.htm>
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Reforma y Democracia*(21).
- Reyes Ponce, A. (2004). *Administración Moderna*. México: Limusa - Grupo Noriega Editores.
- Reynolds, C. W. (Octubre-Diciembre de 1977). Por qué el "desarrollo estabilizador" en México fue en realidad desestabilizador (Con algunas implicaciones para el futuro). *El Trimestre económico*, 44, 997-1023. Recuperado el 06 de octubre de 2018, de <https://www.jstor.org/stable/20856666>
- Ruiz Dueñas, J. (1983). La vía de la planificación mexicana. (UNAM, Ed.) *Revista de Administración Pública*(55-56).
- Sachs, W. (1996). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.



- Salamanca Castro, A. B., & Crespo Blanco, C. M. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *NURE Investigación*.
- Samaja, J. (2006). Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica. *Cuyo. Anuario de filosofía Argentina y Americana*(23), 303-306.
- Sánchez González, J. J. (2009). *El cambio institucional en la Reforma y modernización de la Administración Pública* (Vol. XVIII). México: CIDE.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de metodología*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Secretaría de Finanzas. (6 de junio de 2018). Foros de consulta ciudadana. Toluca, Estado de México. Obtenido de http://copladem.edomex.gob.mx/foros_consulta_ciudadana
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- Tetreault, D. (Enero-Abril de 2004). Una taxonomía de modelos de desarrollo sustentable. *Espiral, Estudios sobre Esyado y Sociedad*, X(29), 45-76.
- Toledo, V. M. (2015). *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*. México: Grijalbo - Penguin Random House Editorial.
- Toledo, V. M., & Ortíz Espejel, B. (2014). *México, regiones que caminan hacia la sustentabilidad. Una geopolítica de las resistencias bioculturales*. Puebla: Universidad Iberoamericana de Puebla.
- Uvalle, R. (2004). Cap. 3 Condiciones, procesos y horizontes en la transformación del Estado contemporáneo. En R. Uvalle, *La transformación procedimental y democrática del la Administración Pública*. (págs. 99-128). México: UNAM.
- Van Dijk, T. A. (Septiembre-Octubre de 1999). El análisis crítico del discurso. *Argumento*(186), 23-36.
- Van Djick, T. A. (2016). Análisis Crítico del Discurso. *Revista Austra de Ciencias Sociales*, 203-222. Recuperado el 9 de Septiembre de 2019, de <http://revistas.uach.cl/pdf/racs/n30/art10.pdf>
- Villarreal Martínez, M. T. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. *Décimo Certamen de Ensayo Político* (págs. 31-48). México: UNAM.
- WCED. (1987). *Informe Brundtland*. New York: ONU.



Universidad Autónoma del Estado de México

Centro Universitario UAEM Amecameca

Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable



Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana*. México: UNAM - Miguel Ángel Porrúa.

Zunkel, O., & Paz, P. (1970). *EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORIA DEL DESARROLLO*. México: Siglo XXI Editores.



ANEXOS

Anexo 1

GUIÓN DE ENTREVISTA A ORGANIZADORES

Presentación

Identificación básica

Fecha de la entrevista, Nombre, Edad, Sexo, Cargo, Años en el puesto y/o la institución

- 1.- En tu opinión, ¿qué trascendencia tiene la participación de la ciudadanía en la elaboración del plan del Estado de México?
- 2.- ¿Cuáles son los sectores sociales y regionales de la entidad que participan en la elaboración del plan de desarrollo?
- 3.- ¿Bajo qué criterios se realizan y organizan los foros de consulta para la elaboración del plan de desarrollo del Estado de México?
- 4.- ¿Cuál es el objetivo de la realización de los foros de consulta?
- 5.- ¿Con qué otros mecanismos de participación ciudadana además de los foros de consulta cuenta la planeación para el desarrollo en el Estado de México?
- 6.- ¿Cuáles son los criterios para invitar a los ponentes y a los asistentes a los foros de consulta?
- 7.- ¿Qué propuestas o acciones del plan de desarrollo actual derivaron de los foros de consulta?
- 8.- ¿Cómo es el procedimiento y/o tratamiento que se le da a la información que se recopila en los foros de consulta y a través de los medios electrónicos?
- 9.- ¿Cuáles son las mayores dificultades que se les presentan en la organización de los foros?
- 10.- ¿Consideras que los foros de consulta cumplen con las expectativas políticas y de participación en este caso de la sociedad? ¿Y con las expectativas en cantidad de asistencia a los foros?
- 11.- En tu opinión y rescatando este trabajo colaborativo con el CLAD ¿qué otras modalidades de participación podrían ser utilizadas como complemento de los foros de consulta?



Anexo 2

GUIÓN DE ENTREVISTA A PONENTES

Presentación

Identificación básica

Fecha de la entrevista, Nombre, Edad, Sexo, Cargo, Años en el puesto y/o la institución

- 1.- ¿Bajo la modalidad de ponente, en qué consistió tu participación en los foros de consulta para la integración del plan de desarrollo del estado de México 2017- 2023?
- 2.- ¿Qué ocurrió el día del foro de consulta? recuerdas ¿cómo fue, dónde fue el foro, cuántos ponentes eran?
- 3.- ¿Cuál consideras fue el objetivo de la realización de los foros de consulta?
- 4.- ¿Conoces además de los foros de consulta, otros mecanismos de participación ciudadana, con los que cuente la planeación para el desarrollo a nivel estatal?
- 5.- ¿Cómo se te hizo la invitación para que fueras ponente a los foros de consulta?
- 6.- ¿Qué propuestas o acciones del plan de desarrollo actual derivaron de tu participación en los foros de consulta?
- 7.- Según tu experiencia como ponente ¿Cómo es el procedimiento y/o tratamiento que se le da a la información que se recopila en los foros de consulta?
- 8.- ¿Advertiste algún inconveniente o tuviste alguna experiencia desagradable en la realización de los foros de consulta?
- 9.- Consideras que los foros de consulta cumplen con las expectativas políticas e participación y con las expectativas de participación social (en cantidad de asistentes).
- 10.- En tu opinión ¿qué otras modalidades de participación podrían ser de utilidad como complemento/remplazo a los foros?



Anexo 3

GUIÓN DE ENTREVISTA A CIUDADANOS

Presentación

Identificación básica

Fecha de la entrevista, Nombre, Edad, Sexo, Cargo, Años en el puesto y/o la institución

- 1.- ¿Cómo fue que te enteraste del foro de consulta?
- 2.- ¿Cuál fue tu interés en participar?
- 3.- ¿Puedes decirme en qué consistió tu participación en los foros de consulta para la integración del plan de desarrollo del Estado de México 2017-2023?
- 4.- ¿Existió diálogo ciudadano entre ponentes y asistentes?
(En caso de afirmación) ¿Recuerdas cómo fue y en qué consistió?
- 5.- ¿Cuál es la importancia que tuvo para ti el foro de consulta?
- 6.- ¿Conoces además, otros mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta la planeación para el desarrollo a nivel estatal?
- 7.- ¿Tú tenías conocimiento previo de la agenda 2030 y los ODS?
- 8.- ¿A qué ODS aportó tu participación? (propuestas de acción)
- 9.- ¿Sabes qué propuestas o acciones derivaron de tu participación en los foros de consulta?
- 10.- ¿Tienes conocimiento del tratamiento que se le da a la información que se recopila en los foros de consulta?
- 11.- ¿Cuáles fueron las mayores dificultades que se te presentaron para participar en los foros de consulta?
- 12.- En tu opinión ¿qué otras modalidades de participación podrían ser de utilidad, como complemento o reemplazo a estos foros de consulta?



Anexo 4



FUENTE: Tomado de CONEVAL, 2018. Disponible en: Consultado el 20/10/2019.