



Metodología para
la elaboración del

Plan de Desarrollo
del Estado de México

2023-2029

Metodología para la Elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029

© Primera edición: Gobierno del Estado de México, 2023

D.R. © Gobierno del Estado de México
Palacio del Poder Ejecutivo.
Lerdo poniente núm. 300,
colonia Centro, C. P. 50000,
Toluca, Estado de México

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México

Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal
www.edomex.gob.mx/consejoeditorial
Número de autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal
CE: 207 / 09 / 10 / 23

Impreso en México

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización previa del Gobierno del Estado de México, a través del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.

Metodología para
la elaboración del

Plan de Desarrollo
del Estado de México

2023-2029

Índice

06 Prólogo

10 Presentación

12 Introducción

14 Objetivo de la metodología

16 Fundamentación jurídica

17 Orden federal

18 Orden estatal

23 Proceso de integración del PDEM de conformidad con el marco normativo

28 CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

30 I.I Sobre la planeación

32 I.II Sobre el desarrollo

36 I.III. Planeación para el desarrollo

42 I.III.I Planeación estratégica

43 I.III.II Planeación táctica

45 I.III.III Planeación operativa

47 I.III.IV Niveles de planeación y su vínculo metodológico

49 I.IV Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), elementos conceptuales y técnicos para su aplicación en la administración pública

53 I.IV.I Políticas públicas, programas y proyectos para consolidar el desarrollo

55 I.V Agendas internacionales y desarrollo sostenible

58 I.V.I Planeación del desarrollo alineada a la Agenda 2030

62 I.V.II Importancia de adoptar los criterios de la Agenda 2030 en los procesos de Planeación para el Desarrollo Sostenible en el Estado de México

64 I.V.III La inclusión de los ODS en el proceso de planeación en el Estado de México

68 CAPÍTULO II PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DEL ESTADO MÉXICO

68 II.I Elaboración de planes y programas del Sistema de Planeación del Estado de México

74 II.II Propuesta de integración temática y de contenido del PDEM

78	II.II.I Presentación
78	II.II.II Introducción
78	II.II.III Marco legal
79	II.II.IV Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo
79	II.II.V Alineación con Agendas Internacionales
79	II.II.VI. Dinámica y Transformación Demográfica
80	II.II.VII Análisis-Diagnóstico por Eje o Dimensión Estratégica
87	II.II.VIII Prospectiva/Visión/Retos
88	II.II.IX Estrategia
91	II.II.X Proyectos Aceleradores del Desarrollo Estatal (PADE)
94	II.II.XI Indicadores Estratégicos de Seguimiento y Evaluación
97	II.III. Programas derivados del Plan de Desarrollo del Estado de México
97	II.III.I Programas Sectoriales
98	II.III.II Programas Regionales
101	II.III.III Programas Institucionales

CAPÍTULO III

104 SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO

107	III.I La propuesta de seguimiento y evaluación
109	III.I.I. La definición de los marcos de resultados
111	III.I.II Matrices de planeación para el seguimiento y la evaluación
114	III.II Los sistemas de información y retroalimentación del PDEM
117	III.III El Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo (SIMED-EDOMÉX) como herramienta para la evaluación del PDEM

CAPÍTULO IV

122 PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL PDEM

122	IV. I El proceso de participación ciudadana en el marco del Plan de Desarrollo
124	IV.I.I Métodos participativos para el desarrollo
133	IV.II Propuestas de mecanismos de participación

138 Fuentes de consulta

144 Siglas

Prólogo

Los Planes de Desarrollo son marcos determinantes para atender desafíos complejos como la pobreza, las desigualdades y el cambio climático. Estos instrumentos de planeación permiten delinear prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en favor de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. Por ello, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, es prioritario acompañar a los gobiernos subnacionales a localizar la Agenda 2030 en sus procesos de planeación y de elaboración de políticas públicas. La localización de la Agenda 2030 implica la sensibilización de actores locales en materia de desarrollo sostenible, el mapeo de retos y atribuciones de los diferentes ámbitos de gobierno, la generación y publicación de datos desagregados sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la creación de Órganos de Seguimiento e Instrumentación (OSI) de la Agenda 2030, así como la incorporación del enfoque de largo plazo en los principales instrumentos de planeación.

En la localización de la Agenda 2030 en territorio mexicano, el Gobierno del Estado de México fue la primera entidad federativa que alineó las estrategias de su Plan de Desarrollo 2017-2023 con los ODS a nivel de objetivos y metas. En este ejercicio, el PNUD acompañó al gobierno mexiquense para que la integración del enfoque de la Agenda 2030 se diera en el proceso metodológico de diagnóstico y diseño estratégico, así como para que los programas derivados incluyeran un enfoque de desarrollo a favor de las personas.

Desde entonces, el proceso de localización de la Agenda 2030 en la entidad mexiquense ha permeado en el ámbito estatal y municipal. Por ejemplo, se ha capacitado de manera constante a las autoridades y los equipos técnicos para entender la relevancia y utilidad de la Agenda 2030 en su quehacer institucional. Asimismo, de manera coordinada se ha construido un contexto institucional para la implementación de los ODS mediante la instalación del Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de múltiples órganos de seguimiento e instrumentación en los municipios mexiquenses en los últimos dos trienios, que fortalecen el marco de gobernanza y la alianza global para el reporte de resultados.

La apropiación de la Agenda 2030 en el Estado de México se ha dado en todo el ciclo de vida de la política pública, como en la legislación en materia de planeación, en la movilización innovadora de recursos para el desarrollo y en la

planeación de largo plazo, por nombrar algunos. Con este documento, el PNUD reconoce los esfuerzos del gobierno estatal para elaborar una metodología que abona a que la Agenda 2030 no se piense como un conjunto de metas adicionales a las prioridades locales, sino que sea utilizada como un marco de referencia que fortalezca los procesos de desarrollo de la política pública subnacional.

Hoy, a más de la mitad del horizonte que la Agenda 2030 se propuso en 2015, su apropiación sigue siendo estratégica y enfrenta desafíos y oportunidades específicas. Por una parte, las administraciones que se incorporan en este momento deben dar continuidad al proceso de recuperación de los rezagos sociales y económicos que la COVID-19 ocasionó local y globalmente, y responder a la situación de emergencia en un entorno de agotamiento de los recursos naturales y profundas desigualdades.

Por otra parte, tienen la ventaja de arrancar sobre el camino ya andado en estos primeros ocho años de implementación de la Agenda 2030. Por tanto, pueden retomar las lecciones ya aprendidas, las herramientas ya probadas y evitar los errores cometidos. Hoy su liderazgo es imprescindible porque no hay tiempo que perder para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible que tenemos como comunidad global y local.

En este contexto, la metodología que el Estado de México presenta tiene la fortaleza de inscribirse en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, un andamiaje institucional sólido que ha integrado en distintas formas la Agenda 2030 a su quehacer institucional. El enfoque de la Agenda 2030 ha contribuido a que los instrumentos de planeación se centren en las necesidades, los derechos y las capacidades de las personas. Asimismo, ha impulsado que el enfoque de igualdad de género permee las distintas etapas de la planeación con el objetivo de eliminar las desigualdades e incorpore las experiencias, necesidades y contribuciones de las mujeres. Por otra parte, la Agenda 2030 ha promovido un enfoque diferenciado para cada territorio con la finalidad de responder mejor a las problemáticas locales. Por último, ha enfatizado la desagregación de datos para visibilizar las brechas de desarrollo y para la toma de decisiones basadas en evidencia.

Desde el PNUD México, esperamos que esta metodología sea útil para aterrizar el enfoque de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRpD) en la identificación de las problemáticas prioritarias, así como de las alternativas de solución más efectivas, eficientes y factibles para lograr los objetivos y metas en el tiempo que las autoridades mexiquenses se propongan. Asimismo, que sirva para incorporar visiones plurales para el desarrollo del Estado de México, pues reconocemos que los grandes desafíos requieren no sólo planes ambiciosos, sino de la participación de todas las personas, sectores y ámbitos de gobernanza.

Por parte del PNUD, reiteramos nuestro compromiso para acompañar a los distintos actores subnacionales a lograr sus prioridades de desarrollo sostenible con un enfoque que ponga a las personas en el centro, que sea respetable con el medio ambiente y que reduzca las desigualdades. En el PNUD, por tanto, continuaremos trabajando de la mano con los gobiernos subnacionales y la sociedad para consolidar e innovar herramientas que aseguren un enfoque de largo plazo para ir más allá de procesos inerciales y lograr transitar a contextos propicios de desarrollo sostenible donde nadie se quede atrás.



Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente del PNUD en México

Metodología para
la elaboración del

Plan de Desarrollo
del Estado de México

2023-2029

Presentación

Los retos que enfrenta el Estado de México obligan a la administración pública a transitar de una visión de corto plazo a una de largo alcance en la que los instrumentos y herramientas de planeación guíen hacia un desarrollo integral y sostenible a través de políticas públicas sistémicas e incluyentes, con enfoque de derechos humanos que impulsen el desarrollo social, económico y ambiental, bajo la responsabilidad de instituciones sólidas que den seguimiento a programas y proyectos concretos por medio de alianzas intersectoriales para la toma de decisiones.

Pensar en ello sólo es posible cuando hay una ruta trazada, y para construirla se requiere de esquemas que permitan realizar de manera coordinada las tareas de integración del instrumento rector de la planeación estatal a través de la definición de lineamientos y elementos generales y particulares que sustenten la visión de Estado, con fundamentos metodológicamente solventes que proporcionen integralidad, congruencia y claridad al establecer dónde estamos, hacia dónde queremos ir y cómo lograremos alcanzar esas metas.

En este tenor, el COPLADEM ha integrado la Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029, con el objetivo de contar con una herramienta de alto valor técnico que trace la ruta a seguir a través de criterios y principios fundamentales que fortalezcan el desarrollo multidimensional, integral y sostenible de la entidad, con base en una adecuada articulación de las políticas en un horizonte de corto, mediano y largo plazo.

Dicha Metodología, además de dar cumplimiento al mandato legal, define el norte para formular el instrumento que guiará las acciones de la administración pública estatal al circunscribir el diagnóstico, la visión de Estado, los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que, aparte de ajustarse a las necesidades y prioridades de la entidad, reiterarán el compromiso de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Cabe señalar que la participación de las dependencias del Ejecutivo Estatal, los poderes del Estado, la academia, el sector privado, la sociedad, así como organismos internacionales, serán esenciales en este proceso al proporcionar una visión integral e incluyente en los ámbitos fundamentales del desarrollo en busca de un objetivo común: el bienestar de todos los mexicanos.

Es así como el Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029 proveerá las líneas de conducción que, con el blindaje de la Agenda 2030, orientarán los esfuerzos del gobierno estatal y de la sociedad hacia un futuro deseable, abriendo oportunidades para hacer frente a los retos del desarrollo sostenible.

Paola Vite Boccazzi
Directora General del COPLADEM

Introducción

El Plan de Desarrollo es el instrumento rector de la planeación estatal y en él deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia social, económica, territorial, de seguridad y política para promover y fomentar el desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de gobierno y la sociedad hacia ese fin.

En apego a la normatividad establecida en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su Reglamento, y a los principios que engloba la planeación democrática, el Ejecutivo Estatal, con la participación de los poderes Legislativo y Judicial, debe formular el Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM), constituyéndose en el eje de la acción gubernamental al proyectar las aspiraciones de los ciudadanos en materia de progreso social, desarrollo económico, seguridad y justicia, entre otros temas relevantes para la vida en comunidad.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) es el encargado de coordinar la integración del PDEM y de los programas que de éste se deriven. Para su formulación se cuenta con el apoyo de los titulares de las dependencias, las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), así como de las áreas estratégicas, quienes identifican los principales retos y desafíos en el ámbito específico de su competencia y proponen las estrategias para su atención.

Asimismo, se debe contar con la participación de especialistas en diversos temas del desarrollo social, económico, de seguridad, ambiental y territorial que apoyen en la formulación de los instrumentos de planeación, proporcionando asesoría, asistencia y estudios para determinar diagnósticos sociales, económicos y territoriales del Estado de México, además de la prospectiva con una visión de desarrollo a largo plazo; contribuyendo en la definición de objetivos, estrategias, líneas de acción, metas, indicadores y proyectos estratégicos susceptibles de desarrollar e implementar, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Por otra parte, se encuentran los ejercicios de planeación democrática, considerando las necesidades de desarrollo de la entidad y las legítimas demandas de la ciudadanía. Para ello, se dispone de la realización de los foros de consulta, dando cumplimiento legal al artículo 15, fracción II, de la Ley de Planeación del Estado de México y al artículo 23 de su reglamento.

Las opiniones y exigencias sociales constituyen un reto y, a la vez, una motivación para ofrecer una respuesta oportuna a las necesidades de los habitantes del Estado de México y para renovar los procesos de gestión gubernamental, con la finalidad de conformar una sociedad más justa e igualitaria. Todo ello debe quedar integrado en el PDEM.

Es así como el Plan debe concebirse a partir de un ambicioso proyecto que identifica y atiende las necesidades de desarrollo del Estado y las demandas de los mexiquenses, con el propósito de cumplir los compromisos asumidos a petición de éstos.

Con apego a los mandatos legales del Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios se debe llevar a cabo, en una segunda etapa, la formulación de los programas sectoriales y especiales, asegurando la congruencia con los principales objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos, consignados en el documento rector de la vida social y económica de la entidad.

Lo anterior tiene el fin de lograr un nivel de desagregación cuidadoso, en aras de construir instrumentos eficaces de orientación del quehacer gubernamental, identificando las principales acciones a desarrollar por cada una de las dependencias, establecer metas, tiempos de ejecución e indicadores para su seguimiento y evaluación.

Para lograr lo anterior, los trabajos se ajustarán a la metodología propuesta, cuya virtud es la orientación a la Gestión para Resultados y a contribuir en el cumplimiento de los ODS, en los que 193 países, sociedad civil, academia e iniciativa privada acordaron trabajar por un mejor mundo.

La Agenda 2030 cuenta con 17 objetivos y 169 metas, así como 232 indicadores que se deben medir de manera sistemática, transparente y abierta.

En este sentido, la construcción de instrumentos de planeación, específicamente el Plan de Desarrollo del Estado de México y los programas que de éste se derivan, que incorporen las agendas internacionales y se alineen a las aspiraciones nacionales, constituye una oportunidad y a la vez un gran reto para el rompimiento de paradigmas y modelos tradicionales.

Objetivo de la metodología

Integrar un marco teórico metodológico que permita a la administración pública estatal contar con una herramienta estratégica que trace la ruta a seguir para que, a través de los instrumentos rectores de la planeación estatal, se impulse el desarrollo integral y sostenible en un horizonte de corto, mediano y largo plazo, bajo un marco de Gestión para Resultados, vinculado a las agendas nacionales e internacionales vigentes, así como la participación de los diferentes actores involucrados en la generación de acciones coordinadas que coadyuven a encontrar soluciones innovadoras a los nuevos retos que impone el entorno cambiante.

Esquema 1. Actores involucrados en el proceso de elaboración del PDEM 2023-2029

Dirigida a:



Fuente: COPLADEM, 2023.

Fundamentación jurídica

La metodología para la formulación e integración del Plan de Desarrollo del Estado de México ha sido integrada con una perspectiva de largo alcance y en apego a los mandatos normativos vigentes en materia de planeación, seguimiento y evaluación, a fin de mantener la congruencia con los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), así como con el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios (SPDDEM).

Del mismo modo, se apoya en los ejes y principios rectores de la Agenda 2030, con el objetivo de integrar el enfoque sostenible a través de mecanismos innovadores en los que las soluciones que se impulsen consideren los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo. Asimismo, se busca que el enfoque de derechos humanos se transversalice para que la planeación se centre en las necesidades, los derechos y las capacidades de las personas.

Orden federal

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Artículo 26: define que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Reconoce el carácter obligatorio de la participación ciudadana y los mecanismos institucionales de consulta dentro del proceso de planeación democrática, en el que las aspiraciones y demandas sociales serán imprescindibles en la integración del instrumento rector del actuar gubernamental y mediante el cual se desarrollará la actividad administrativa del gobierno.

2. Ley de Planeación

Artículo 2: define 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.

Artículo 33: establece la facultad del Ejecutivo Federal de convenir con los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas para que participen en la planeación nacional del desarrollo y, por tanto, coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizar por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta.

Orden estatal

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 77 fracción VI: establece, entre otras facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, las de planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven.

Artículo 139 fracción I: explica que el Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales y considerará en su proceso: el planteamiento de la problemática con base en la realidad objetiva, los indicadores de desarrollo social y humano, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su control y evaluación. Las Leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.

2. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEM)

Instituye la arquitectura del Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios al definir la participación democrática de los actores involucrados en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas que conforman dicho sistema, la coordinación de acciones para el desarrollo con el Gobierno Federal y los gobiernos municipales, los tiempos para la aprobación de planes y programas, y los principios que orientan la planeación.

De conformidad con el Artículo 14 de esta Ley, el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios se conforma por los planes y programas que se muestran a continuación:

Esquema 2. Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y municipios



Fuente: COPLADEM, 2022; con base en el Artículo 14 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Artículo 15 fracción IV: menciona entre las atribuciones del Gobernador del Estado la referente a establecer y promover criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas.

Artículo 16 fracción I: establece la competencia de la Secretaría de Finanzas en materia de planeación democrática para el desarrollo, de elaborar en coordinación, apoyo y participación de las dependencias, organismos, unidades administrativas y entidades públicas de los gobiernos estatal y municipales, el Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas. Asimismo, la fracción IV gira en torno a la competencia de formular e integrar las reglas, criterios y metodología para las unidades de información, planeación, programación y evaluación.

Artículo 22: estipula que en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad, así como el Plan de Desarrollo precedente; también habrán de considerarse estrategias, objetivos y metas que deberán ser revisadas y consideradas en la elaboración de los planes de desarrollo del siguiente período constitucional de gobierno, a fin de asegurar la continuidad y consecución de aquellos que por su importancia adquieran el carácter estratégico de largo plazo.

Artículo 25: estipula que en los planes de desarrollo se establecerán los lineamientos de política general, sectorial y regional para el desarrollo, sujetando los demás instrumentos de la planeación a sus estrategias, objetivos, metas y prioridades. Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social del Estado de México y de los municipios, según corresponda.

3. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

Artículo 8: define que el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios es el instrumento de vinculación entre la sociedad y el gobierno, así como entre los sistemas nacional, estatal y municipal de planeación para el desarrollo. Este sistema recurre al COPLADEM como el espacio que facilita la coordinación y concertación para armonizar y dar congruencia a los planes y programas estatales con los otros órdenes de gobierno.

Artículo 16 fracción I: en cuanto al proceso de planeación, determina que la Secretaría de Finanzas es la responsable de emitir los criterios, lineamientos y metodología para integrar o actualizar el Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas.

Artículo 21: establece que los planes y programas a que se refiere la Ley y el Reglamento serán los instrumentos a través de los cuales se fijarán las prioridades, objetivos, estrategias, líneas de acción y metas para el desarrollo sustentable del Estado y Municipios.

Artículo 22: establece que para efectos de la formulación e integración de planes y programas, ésta debe conducirse de acuerdo a una estructura metodológica que contenga:

- Diagnóstico;
- Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción;
- Metas;
- Determinación de recursos técnicos, humanos, materiales y financieros necesarios para la ejecución de las acciones;
- Ejecución de planes y programas;
- Mecanismos de seguimiento, control y evaluación del proceso de ejecución de planes y programas; y
- Prospectiva.

Esquema 3. Contenido de estructura metodológica



Fuente: COPLADEM, 2023.

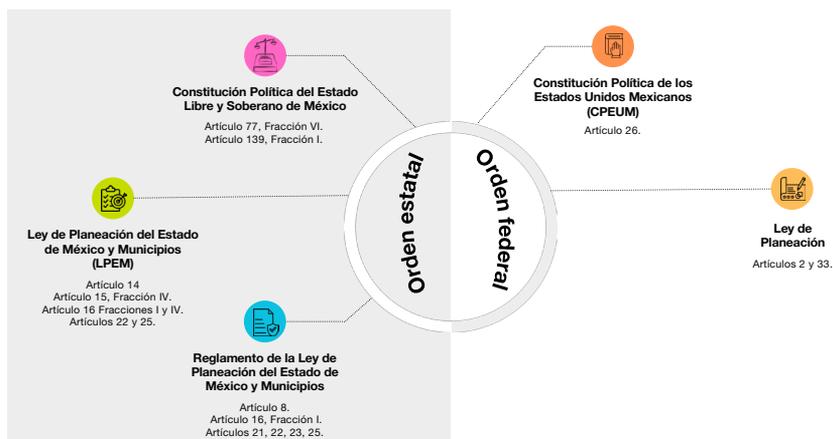
Artículo 23: define que en la etapa de formulación e integración del Plan de Desarrollo del Estado de México se deberá convocar a la participación de los Poderes Legislativo y Judicial a través de los foros de consulta popular u otros mecanismos de participación social para analizar los temas y prioridades del desarrollo estatal, a efecto de captar las demandas sociales e integrarlas al Plan.

Artículo 25: señala que los planes de desarrollo y sus programas derivados deberán incluir un apartado específico en donde se incluyan prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción que rebasen el período constitucional de la gestión gubernamental, los cuales, invariablemente, al inicio de cada nueva administración, serán revisados, analizados o, en su caso, reformulados.

Si bien el proceso de planeación demanda la participación coordinada de los tres ámbitos de gobierno y la colaboración permanente de sectores como la academia, la sociedad civil y el sector privado, es la labor estatal la que cobra singular relevancia en la consolidación del desarrollo humano y social, así como en la sostenibilidad de la toma de decisiones para beneficio del territorio, de su población, economía y medio ambiente.

Por ende, la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México debe considerar los fundamentos legales en materia de planeación, desde el apartado de diagnóstico, para mejorar la toma de decisiones *ex ante* y *ex post* de su formulación, puesto que, para que un programa o proyecto sea viable, debe ser técnicamente correcto, políticamente viable y factible en términos administrativos.

Esquema 4. Fundamentación jurídica



Fuente: COPLADEM, 2023

Proceso de integración del Plan de Desarrollo del Estado de México de conformidad con el marco normativo

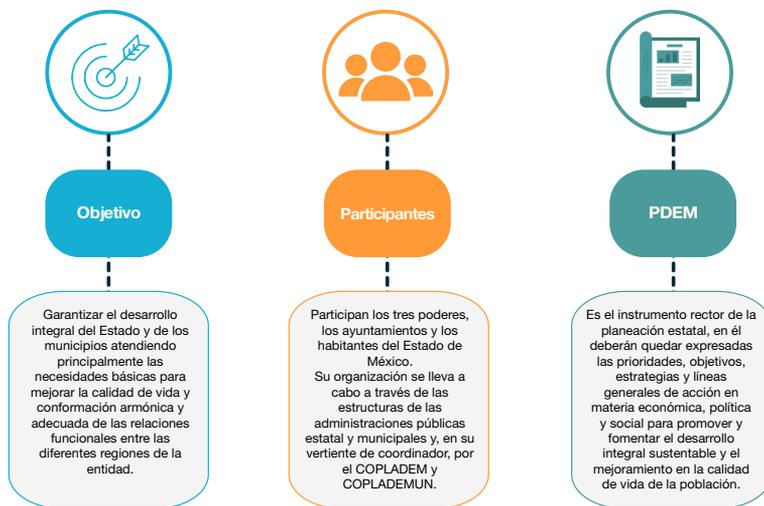
El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios comprende un conjunto de relaciones funcionales que establecen los habitantes del Estado de México, los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, los grupos y organizaciones sociales y privados entre sí, a fin de efectuar acciones al amparo de mecanismos de coordinación y participación, conforme a sus competencias y atribuciones, teniendo por objeto garantizar el desarrollo integral del Estado y de los municipios, atendiendo principalmente las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida y construcción armónica de las relaciones funcionales entre las diferentes regiones de la entidad¹.

Su organización se lleva a cabo a través de las estructuras de las administraciones públicas estatal y municipales y, en su vertiente de coordinación, por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) y por los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

El Plan de Desarrollo del Estado de México es el instrumento rector de la planeación estatal, en él deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia social, económica, territorial, de seguridad y política, esto para promover y fomentar el desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población, orientando la acción de gobierno y de la sociedad hacia ese fin. En su elaboración e integración quedarán incluidas, previa valoración, las propuestas planteadas por los distintos grupos sociales a través de los mecanismos e instrumentos de participación social.

1. Artículos 11 y 12 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Esquema 5. Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios



Fuente: COPLADEM, 2023.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, así como en el Reglamento, el titular del Ejecutivo Estatal deberá emitir y proveer a través de la Secretaría de Finanzas los criterios y metodología para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan de Desarrollo de la entidad y sus programas dentro de los primeros 45 días a partir del inicio del período constitucional de gobierno².

El plan de desarrollo se formulará, aprobará y publicará dentro de un plazo de seis meses, contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno, y en su elaboración se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad, así como el Plan de Desarrollo precedente. También habrán de considerarse estrategias, objetivos y metas que deberán ser revisadas y consideradas en la elaboración de los planes de desarrollo del siguiente período, a fin de asegurar la continuidad y consecución de aquellos que por su importancia adquieran el carácter estratégico de largo plazo. Su vigencia se circunscribirá al período constitucional o hasta la publicación del Plan de Desarrollo del siguiente período³.

2. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Artículo 15, fracción I.

3. Artículo 22 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Antes de su aprobación, el titular del Ejecutivo Estatal lo remitirá a la Legislatura para su examen y opinión. De igual forma, la Legislatura formulará las observaciones que estime convenientes durante la ejecución del Plan. Una vez aprobado, se publicarán en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado de México⁴.

En la etapa de formulación e integración del Plan de Desarrollo del Estado de México, el Ejecutivo convocará, con la participación de los Poderes Legislativo y Judicial, dentro de los primeros 45 días de iniciado el período constitucional de gobierno, los foros de consulta popular u otros mecanismos de participación social para analizar los temas y prioridades del desarrollo estatal, a efecto de captar las demandas sociales e integrarlas al Plan. Por lo que refiere a la fase de ejecución y evaluación de las políticas y acciones gubernamentales, dichos Poderes podrán opinar sobre los logros y alcances de los programas⁵.

Para los efectos de la integración y ejecución de la estrategia contenida en el Plan de Desarrollo Estatal, se deberán elaborar programas sectoriales, regionales y especiales que permitan alcanzar sus objetivos y metas⁶. Las dependencias, entidades públicas, organismos y unidades administrativas participarán en la integración de programas sectoriales y regionales de corto, mediano y largo plazo, congruentes entre sí y con las estrategias contenidas en los planes de desarrollo que regirán las actividades de la administración pública y se considerarán para la conformación del presupuesto por programas, salvo el caso de programas especiales cuyo plazo de ejecución podrá ser distinto⁷.

La Secretaría de Finanzas emitirá los criterios y metodología para la elaboración e integración de los programas sectoriales, regionales y especiales en el transcurso del mes siguiente a la aprobación del Plan de Desarrollo del Estado de México. La metodología y los criterios podrán ajustarse cuando así lo considere la propia Secretaría⁸. Los programas sectoriales y regionales deberán quedar integrados y aprobados, a más tardar, en los seis meses posteriores a la publicación del Plan de Desarrollo del Estado de México⁹.

4. Ibidem.

5. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, artículo 23.

6. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, artículo 26.

7. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, artículo 30.

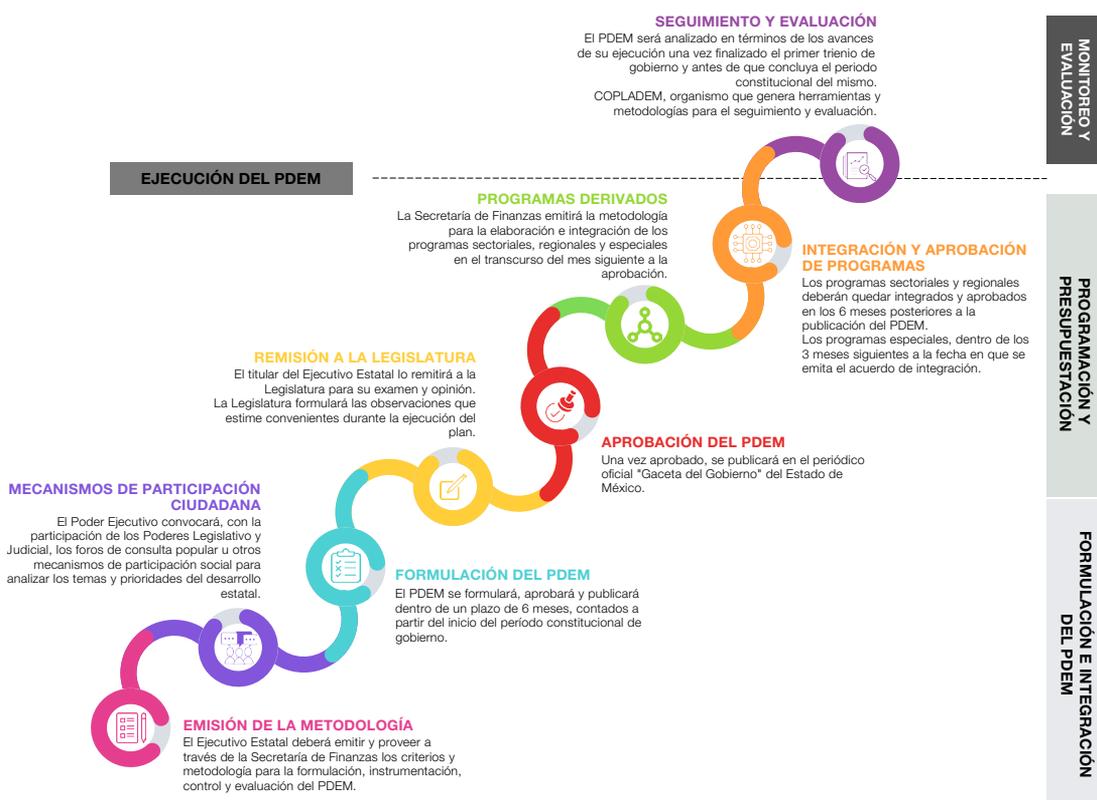
8. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, artículo 35.

9. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, artículo 36.

Para el caso de los programas especiales, éstos deberán ser integrados y publicados dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que el titular del Ejecutivo Estatal emita el acuerdo de integración a través de la Secretaría de Finanzas. Será el COPLADEM, con la instancia auxiliar competente, el responsable de coordinar su elaboración, seguimiento y evaluación¹⁰.

El Plan de Desarrollo del Estado de México será analizado en términos de los avances de su ejecución una vez finalizado el primer trienio de gobierno y antes de que concluya el periodo constitucional del mismo. Este análisis se realizará en el COPLADEM y tendrá como propósito determinar los avances y logros de los objetivos, estrategias y líneas de acción que se hayan prometido¹¹.

Esquema 6. Sistema del Plan de Desarrollo del Estado de México



Fuente: COPLADEM, 2022.

10. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, artículo 37.

11. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, artículo 65.

Metodología para
la elaboración del

Plan de Desarrollo
del Estado de México

2023-2029

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

El desarrollo de la planeación se ha presentado de acuerdo a una serie de elementos de carácter político asociados con el tipo de Estado, el régimen político, las relaciones que se establecen entre actores sociales con diferente grado de poder, con motivaciones y aspiraciones diferentes en sociedades particulares, así como con el tipo de relaciones que se tejen entre el Estado y la sociedad. Por ello, es imprescindible que documentos técnicos y metodológicos como el presente tengan en consideración elementos conceptuales en materia de planeación y desarrollo que permitan a las y los tomadores de decisiones asegurar la congruencia conceptual de los instrumentos en la materia.

Esquema 7. Planeación para el desarrollo y administración pública

Identificando vínculos

Planeación para el Desarrollo y Administración Pública



El marco histórico referido en este tema permite exponer la importancia y alcance de la planeación estratégica en la administración pública, así como la importancia de su institucionalización para la elaboración de políticas públicas, programas y proyectos.

Históricamente se ha evidenciado la dificultad de seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico, la realidad impuso esquemas de diferenciación entre agendas gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas.

Instrumentos de planeación para el desarrollo



Proyectos y programas



Planes de desarrollo



Políticas públicas



Surge la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que permitiera mayores niveles de credibilidad y confianza del público.



Se fortalece la idea de incorporar a nuevos actores (agentes) a los diseños estratégicos gubernamentales, por ejemplo, al sector social, privado y académico.



Este enfoque plantea un estado (gobierno) menos operador e interventor y más regulador/coordinador. (busca equilibrios y desarrollo de potencialidades).



La planeación estratégica para el desarrollo permite traducir sistemáticamente los grandes deseos del grupo gobernante en acciones cotidianas, pero a la vez permite detectar oportunamente tanto los errores de implementación de programas como los de planeación, de concepción de los mismos.

I.I Sobre la planeación

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la planeación es “el proceso de definir metas, estrategias de desarrollo, delinear los arreglos para la ejecución y la asignación de recursos para lograr esas metas” (UNDP, 2009). Se considera como una herramienta para facilitar el logro de objetivos señalando la ruta que debe seguirse para alcanzarlos, para ello, se consideran los cambios que se generan en el medio y su entorno. La planeación es necesaria cuando se ha identificado un problema o una situación que se desea modificar (CIM, 2011), para lograrlo, se requiere de una estrategia de intervención que debe llevarse a cabo con base en diversos procesos articulados.

Lo anterior implica una estrategia que “consiste en un conjunto coordinado de procesos participativos y de mejora continua para el análisis, debate, fortalecimiento de capacidades, planeación e inversión; la cual integra los objetivos económicos, sociales y ambientales de una sociedad” (OCDE, 2001).

Para el BID (2011), “la planeación es el instrumento que el gobierno utiliza para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y destino. Para ello, se debe responder a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? Para contestar a la primera pregunta se realiza un análisis de situación social y económica del país mediante el uso de información estadística confiable. La respuesta a la segunda pregunta se relaciona con los objetivos del gobierno vigente, convenientemente respaldados por el Poder Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil. Contestar a la tercera pregunta conlleva analizar distintas opciones para lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestran más pertinentes y eficientes”.

La planeación también debe desarrollarse de una manera participativa porque “es la única manera de asegurar la apropiación y la credibilidad de un plan de gobierno. [...] Así, la participación del Congreso asegura una discusión pluralista de las políticas contenidas en el plan, y la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado le aportarán mayor legitimidad social” (BID, 2011). A partir de lo anterior, se considera que el proceso de planeación es visto como una cadena de resultados.

Esquema 8. Proceso de planeación como cadena de resultados



Fuente: COPLADEM, 2023 con base en el CLAD (2017).

El ciclo de la planeación del desarrollo comienza con la vinculación entre la planeación como método y como proceso para establecer los objetivos de gobierno y la participación de instituciones públicas. Posteriormente, se establece el presupuesto con el que se asignan los recursos para cumplir con los programas y proyectos establecidos en el plan, seguido por la ejecución de políticas públicas para alcanzar el cumplimiento de metas a través de bienes y servicios públicos. Finalmente, la evaluación es la conclusión del ciclo de la gestión pública, donde se valoran los resultados obtenidos en un marco de rendición de cuentas.

Esquema 9. Método técnico de la planeación



Fuente: COPLADEM, 2022.

I.II Sobre el desarrollo

Desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad se han formulado nuevos postulados teóricos del desarrollo como la Teoría del Desarrollo Humano y las Teorías de Desarrollo Sostenible. Estos modelos obligan a pensar en la planeación como un proceso que trasciende el crecimiento económico y que entiende el desarrollo como aquel que involucra la justicia distributiva, la propiedad de los recursos y la concentración de capitales, así como la libertad y la autonomía de los pueblos, la realización de las capacidades humanas y la protección del ambiente social, cultural y ecológico. Procesos capaces de modificar los fenómenos estructurales, que implican la corresponsabilidad de la ciudadanía y exigen un Estado garante de los Derechos Humanos y la equidad social.

De esa forma, el concepto de desarrollo integró el de las necesidades básicas y se consideró un enfoque de las capacidades de la población para alcanzar mayores niveles de calidad de vida, lo que fue el antecesor de aquello que en los últimos años se ha llamado Desarrollo Humano. Entre las instituciones que han brindado mayores aportes a este enfoque se puede señalar al PNUD, la CEPAL y el Banco Mundial¹².

En la Teoría del Desarrollo, el enfoque con mayor aceptación en los últimos años es el de Desarrollo Humano, el cual se centra en las capacidades de las personas y su aplicación en la satisfacción de necesidades. El PNUD fue una de las instituciones que aportó nuevas mediciones que ayudaron a dimensionar la complejidad del desarrollo más allá de la simplificación que se había hecho a través de la medición del PIB per cápita. En 1990 publicó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con el que se evidenció que el crecimiento económico es un medio para alcanzar el desarrollo humano y no un fin en sí mismo.

12. Finalizada la Primera Guerra Mundial, los países de Europa requirieron constituir instituciones que, además de permitir la reorganización geopolítica, impulsaran el desarrollo económico y social y redujeran los conflictos sociales internos, así como las tensiones internacionales. Con este propósito se dio paso a la creación de la Sociedad de Naciones (1919), que posteriormente daría origen a la ONU, con sus distintas dependencias.

A finales de los años cuarenta, en América Latina se creó la CEPAL, que no sólo pretendió apoyar a los gobiernos para formular sus planes de desarrollo, sino que generó pensamiento y escuela sobre el desarrollo económico y social en los países capitalistas periféricos y fue la institución encargada de difundir los procesos de planificación normativa en todos los países de la región.

El Banco Mundial, el FMI y el BID también fueron creados al término de la Segunda Guerra Mundial. Estas instituciones legitimaron el uso de la planeación gubernamental. Desde la década de los noventa, han promovido con fuerza un cuerpo conceptual que vincula la salud y el desarrollo, de tal manera que han orientado la política y la planeación en materia de salud hacia acciones basadas en modelos macroeconómicos que plantean la necesidad de entender la salud como capital humano útil para generar riqueza, la reorientación del gasto estatal hacia procesos que presenten externalidades o hacia fenómenos que presenten fallos del mercado con base en estrategias y tecnologías costo-efectivas.

Dicho informe fue el elemento central en la re-conceptualización del desarrollo, ofreció una concepción distinta sobre lo que es el desarrollo y cuáles deben ser las prioridades que los países han de considerar para procurar mejores condiciones de vida para su población. Desde esta perspectiva, conocida como el enfoque de Desarrollo Humano, el crecimiento económico no es un fin, sino un conducto para mejorar la vida de las personas, es decir, los beneficios del crecimiento reflejados en la vida de la gente.

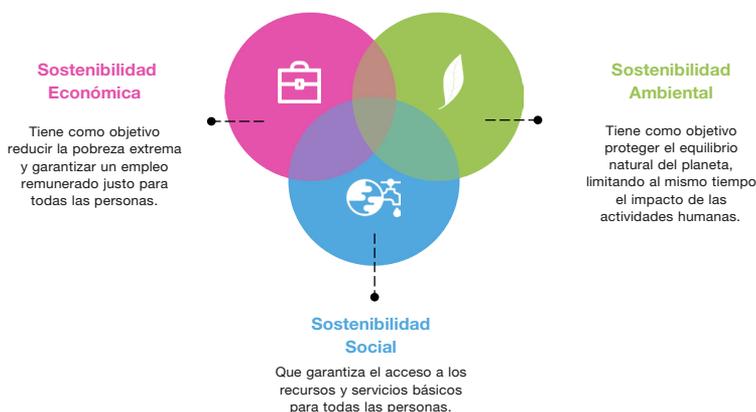
En la medición del Desarrollo Humano, el PNUD consideró que el objetivo a alcanzar es un ambiente idóneo para que la población disfrute de una vida saludable, creativa y estable. Considera el Desarrollo Humano como un proceso con el que se incrementan las oportunidades de las personas para vivir de mejor manera respecto a educación, salud, vivienda, empleo y recreación, en goce pleno de sus Derechos Humanos y libertad política.

Por otra parte, la conceptualización del desarrollo sostenible es aplicada al principio organizador para alcanzar los objetivos de Desarrollo Humano, al tiempo que se sostiene la capacidad de los sistemas naturales de proporcionar los recursos y servicios de los cuales dependen las dinámicas económicas y sociales.

Su definición se formalizó por primera vez en el documento conocido como el Informe Brundtland de 1987, producto de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada durante la Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. En dicho informe se precisó el concepto de desarrollo sostenible como la satisfacción de necesidades de las generaciones actuales sin poner en riesgo los recursos de las generaciones futuras; en este sentido se incorpora la visión de largo plazo y la duración de los recursos naturales como principio del desarrollo a nivel mundial, es así como se vincula el crecimiento económico con el desarrollo social y ambiental.

A partir de estas bases, el desarrollo sostenible se divide conceptualmente en tres pilares:

Esquema 10. Pilares del desarrollo sostenible



Fuente: COPLADEM, 2023.

Es decir, se habla de un desarrollo que sea económicamente eficiente, ecológicamente sostenible y socialmente igualitario.

La diversidad de temas que implicaba la cuestión del desarrollo sostenible fue la base de la conferencia Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, cuyos objetivos fundamentales eran lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones tanto presentes como futuras, a fin de sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados, en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades e intereses comunes.

La puesta en práctica del desarrollo sostenible tiene como fundamento algunos valores y principios éticos. La Carta de la Tierra presenta una articulación comprensiva e integral de los valores y principios relacionados con la sostenibilidad. Este documento consiste en una declaración de la ética global para un mundo sostenible, desarrollada a partir de un proceso participativo global por un período de 10 años, iniciado en la Cumbre de Río 92, el cual culminó en el 2000. La legitimidad de la Carta de la Tierra proviene precisamente del proceso participativo en la que fue creada, ya que miles de personas y organizaciones de todo el mundo participaron para encontrar esos valores y principios compartidos que podrían ayudar a las sociedades a ser más sostenibles.

En el caso de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002, se avanzó en el estudio de las dimensiones que conforman el desarrollo sostenible, se puso mayor énfasis en la pobreza, en el consumo y producción, así como los mecanismos financieros para impulsar dicho desarrollo.

En relación con lo anterior, el PNUD dio a conocer los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que conformaron la agenda global de desarrollo y con la cual se acordaron las metas más importantes para el desarrollo de la humanidad.

En la Conferencia Rio+20 de 2012 se establecieron dos temas como ejes principales: el marco institucional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que fue un paso importante hacia la integración real de este enfoque.

La agenda global de desarrollo se revisó y ajustó en 2015 y, derivado de ello, se transformó en la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible para dar paso a los 17 ODS, que son el marco general para las políticas públicas de todos los ámbitos de gobierno, cuyo propósito es mejorar el nivel de desarrollo de su población. Resulta claro que cada país, región y localidad enfrenta este reto en circunstancias muy variadas, por lo tanto, la forma de alcanzarlos tendrá que ser adecuada a cada contexto específico, con esta agenda se reconoce que se requiere de políticas nacionales y de una cooperación internacional.

Es así que, actualmente, el desarrollo se concibe como un proceso para mejorar las condiciones de vida en todas las sociedades para atender las desigualdades persistentes, en las que es necesario que se satisfagan necesidades básicas para todas las personas, que tengan una vida mejor en la que se garantice una alimentación saludable, vivienda segura, servicios accesibles y asequibles, entornos de paz y seguridad, así como de respeto y dignidad.

Si bien cada país tiene un contexto particular y, en consecuencia, sus procesos de política pública son distintos, la Agenda 2030 congrega a los países en un programa global para integrar los esfuerzos que se dan a nivel mundial, regional, nacional y estatal. Los gobiernos con diferentes ideologías políticas han reestructurado sus políticas para integrar la visión de los ODS para un mayor bienestar de la población a partir de las mejoras económicas, sociales y ambientales desde un enfoque de Derechos Humanos y de género.

Es así como en la historia de la teoría del desarrollo, la planeación como proceso para definir objetivos, estrategias y metas ha sido una herramienta que permite operativizar los principios del desarrollo para considerar los cambios que se generan en el medio y su entorno, señalando la ruta a seguir con una visión holística y a largo plazo, promoviendo la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección del medio ambiente a favor de las personas.

Esquema 11. Planeación y desarrollo sostenible



Fuente: COPLADEM, 2023.

I.III Planeación para el desarrollo

Ante la imperiosa necesidad de establecer un modelo de planeación concentrado en el mejoramiento del desempeño gubernamental que hiciera frente al agotamiento de la planeación tradicional a mediados del siglo XX, junto con la crisis fiscal de los años 70 en países desarrollados, surge la Nueva Gestión Pública como un modelo de gestión que busca el mejoramiento de las instituciones bajo los preceptos de corresponsabilidad en el desempeño del gobierno; para su abordaje, se apoya de la Gestión para Resultados, vista como enfoque de gestión pública gerencial que establece los resultados en el centro del debate público, así como del Presupuesto basado en Resultados, que valora la gestión pública a través del diseño de indicadores de desempeño y de gestión.

Para Serra (2007), la Nueva Gestión Pública como método se orienta a optimizar los recursos para la producción equitativa de bienes y servicios de calidad en un marco de transparencia y rendición de cuentas, así como hacia el mejoramiento de un desempeño que promueva la efectividad de los gobiernos a través de la creación de valor público.

Esquema 12. Gerencia pública como método de análisis y decisión



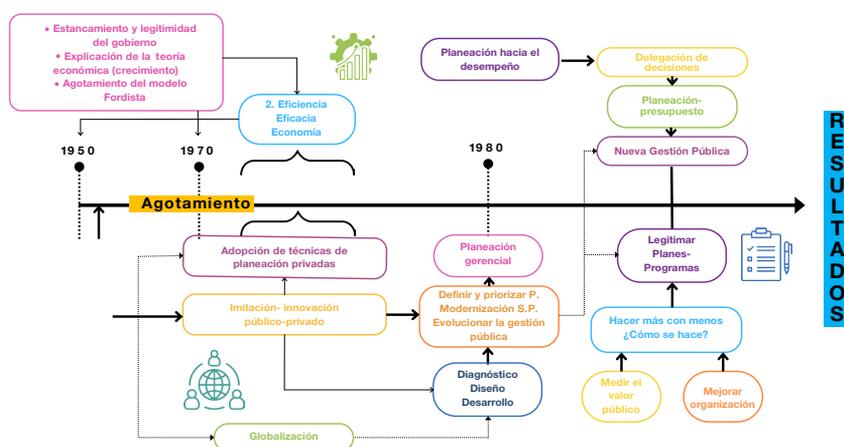
Fuente: COPLADEM, 2022.

Ante ese contexto, focalizar áreas de oportunidad e incidencia que delineen con precisión la acción gubernamental a través de los programas públicos requiere de elementos metodológicos flexibles y certeros para establecer con claridad la relación efectiva entre los problemas públicos, la estrategia y los mecanismos de seguimiento que permitan perfilar la estrategia de atención de manera coordinada.

No obstante, De Mattos (2004) señaló que este tipo de pensamiento, en su formulación más radical, busca imponer una idea preconcebida, considerada como óptima para toda la sociedad, más allá de cuál sea el costo de imponerla; en otras palabras, planificar el desarrollo no puede estar supeditado a la persuasión del ser humano, ni preconcebida de manera unilateral, pues hace inoperable el quehacer gubernamental y, por consiguiente, los resultados, generalmente, no tienen impacto positivo en la población.

Para Echevarría y Mendoza (1999), en su obra *La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público*, la particularidad de muchos de los problemas públicos es que tienen como consecuencia la imposibilidad de solucionarlos; ante ello, las instancias públicas deben considerar el adaptar técnicas privadas, que van desde la imaginación y corresponsabilidad, hasta la innovación, dando lugar a nuevos enfoques de gestión como la Nueva Gestión Pública, la cual integra estrategias científicas de organización gerenciales en la acción gubernamental.

Esquema 13. Contexto de la planificación, el nuevo modelo

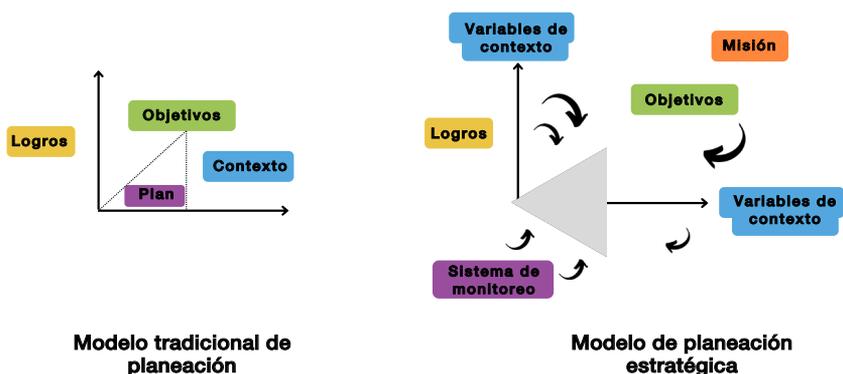


Fuente: COPLADEM, 2022.

En ese tenor, Gunn (1987) señala “la necesidad de desarrollar un concepto sustantivo de gestión pública que, por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial y, por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías allí donde los problemas públicos sean específicos” citado por Echevarría y Mendoza (1999:20). Dicho postulado se hace vigente en el sentido de permear la visión estratégica a través de técnicas y modelos que permiten crear un mejor sector público, coordinador y formulador de políticas transversales, focalizadas y diferenciadas que impacten a todas y todos y de manera particular, orientadas a la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental.

En ese sentido, la Nueva Gestión Pública se centra en el mejoramiento del desempeño gubernamental a través de la descentralización de funciones, perfilamiento de puestos, coparticipación en la estrategia e implementación de políticas y, de manera particular, en la evaluación de impacto de los programas gubernamentales. Esto se traduce en un modelo de planeación estratégica que considera tanto el contexto como sus variables y coyuntura; del mismo modo, asume los sistemas de monitoreo, las características y dinámica de las organizaciones como fundamentales para alcanzar los objetivos. En una mirada comparada, el modelo de planeación estratégico es complejo, contempla que los resultados de la planeación serán múltiples, como múltiples son las condiciones y recursos con los que operan las organizaciones.

Esquema 14. Comparativa modelos de planeación



Fuente: COPLADEM, 2022 con base en Cabrero (1999).

Shepherd (1999) analiza el modelo en cuanto a la disminución de cargas jerárquicas del estado o a las agencias privadas, dando prioridad al gobierno cercano a las personas, pues son ellas quienes generan el clamor social diverso y demandante. Asimismo, establece que la acción gubernamental debe estar orientada hacia el cliente y la ciudadanía para responder con políticas públicas diferenciadas que atiendan cada una de sus necesidades; desde el punto de vista del desempeño, establece un cambio significativo en la responsabilidad en cuanto al cumplimiento del marco regulatorio y la previsión de incentivos para hacer más efectiva la intervención de los gobiernos, todo con una marcada participación social. Por ello, la aplicación de un modelo estratégico desde el enfoque de la nueva gerencia pública está inexorablemente vinculado a las características de eficiencia, eficacia y legitimidad.

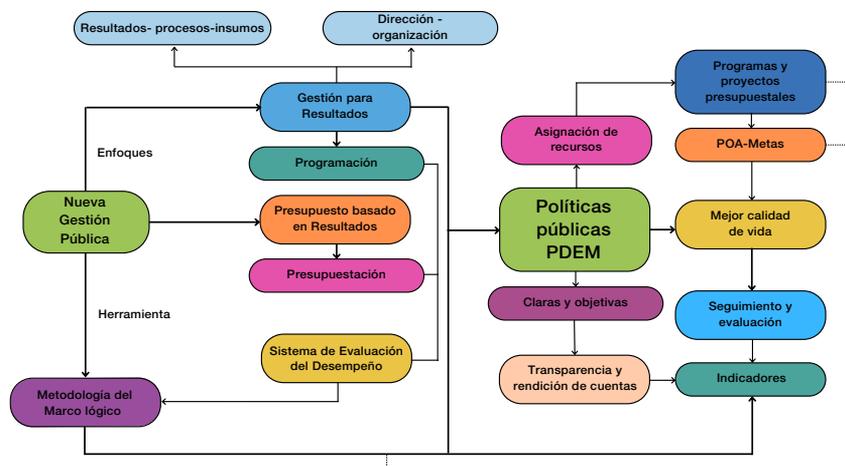
Esquema 15. Modelo estratégico de la Nueva Gerencia Pública



Fuente: COPLADEM, 2023 con base en Shepherd (1999).

Por su parte, Zapico (1999) hace referencia a la necesidad de diferenciar el sistema presupuestario, dejando de lado los presupuestos repetitivos y la apropiada asociación de las estructuras programáticas con la acción del gobierno, es decir, coordinación entre planeación y presupuesto. Esto hace evidente el replanteamiento del papel de las instancias de planeación, apostando por el fortalecimiento de las capacidades institucionales mediante herramientas de innovación, trabajo colaborativo y rompiendo los esquemas jerárquicos que permitan definir con precisión el desarrollo.

Esquema 16. Modelo y enfoques de planeación



Fuente: COPLADEM, 2023.

El esquema anterior muestra la asociación del modelo de la Nueva Gestión Pública con los enfoques de la Gestión para Resultados (programación), el Presupuesto basado en Resultados (presupuestación) y el aterrizaje en la Metodología de Marco Lógico (MML), que, en su implementación, debe alinear de manera clara y objetiva los elementos estratégicos de los planes de desarrollo (nacional, estatales o municipales) con los programas y proyectos presupuestarios y las metas por proyecto establecidas en los Programas Operativos Anuales.

Esquema 17. Sistema de Planeación Estratégica



Fuente: COPLADEM, 2023.

Es así como la planeación del desarrollo se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en una gestión comprometida con los resultados y encaminada a un desarrollo igualitario, incluyente y sostenible. La renovación del sistema de planeación desde un nivel macro que contempla el mediano y largo plazo permite identificar tanto las prioridades como los cursos de acción institucionales con mayor compromiso y responsabilidad para apoyar las instituciones sobre su quehacer en el futuro.

El proceso de planeación del desarrollo se integra por todas las actividades y decisiones que se toman a nivel central, estatal, regional y sectorial por los diversos grupos de actores interesados para diseñar y poner en operación políticas, estrategias, planes y proyectos, con el fin de lograr los objetivos y metas deseados (PAGE, 2016).

I.III.I Planeación estratégica

La noción de planeación estratégica comprende el posicionamiento y organización de fuerzas para afrontar una tarea de reflexión anticipada en el cumplimiento de los objetivos, además del establecimiento de proyectos que detallarán cómo serán alcanzados, aprovechando las cualidades o competencias distintivas.

La implementación de la planeación estratégica equivale a un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es la construcción de los cursos de acción para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva, es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

Como se verá a lo largo de este apartado, la planeación estratégica permite a quienes toman decisiones diseñar políticas públicas, programas, proyectos y, en su caso, planes de desarrollo coherentes con el contexto local, sus recursos, las condiciones culturales, las demandas sociales, así como las fortalezas, oportunidades, debilidades o amenazas que las componen. Desde cualquier ámbito de la administración pública, conduce a la consecución de mayor eficiencia, eficacia y efectividad, maximizando resultados y minimizando deficiencias.

Esquema 18. Aproximaciones conceptuales sobre planeación estratégica

Planeación Estratégica



Fuente: COPLADEM, 2023.

Esquema 19. Planeación estratégica y administración pública

Identificando vínculos

Planeación Estratégica y Administración Pública

La realización a nivel institucional de un ejercicio de PE, así como su correspondiente revisión y actualización periódica, implica la definición o reconocimiento de los objetivos y estrategias propuestos para que, junto con el presupuesto asignado y los recursos con los que ya se cuenta, se generen los bienes y servicios públicos por parte de cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública.

En la administración pública, la planeación estratégica refiere a un conjunto de procesos que dan cuenta del diagnóstico actual de una organización (el gobierno en cualquiera de sus ámbitos) y de un territorio, de la razón de ser de esa organización, de su quehacer presente y futuro, de los desafíos que enfrenta y de las acciones que realiza para atender determinadas problemáticas y obtener ciertos resultados.



Fuente: COPLADEM, 2023.

I.III.II Planeación táctica

La planeación táctica es comprendida como la gestión de un conjunto de medios y recursos que, empleados de manera coordinada, permiten llegar al resultado deseado. De este modo, establece los pasos específicos para implementar el plan estratégico de las organizaciones.

De acuerdo a autores como Miklos (2007), este tipo de planeación puede ser considerado como un enfoque o nivel de la planeación estratégica, toda vez que sus acciones específicas permiten alcanzar los objetivos de ésta. La extensión de los planes tácticos es más corta que el horizonte del plan estratégico, por ejemplo, si el plan estratégico se realiza por cinco años, podrían hacerse los planes tácticos por lapsos de uno a tres años.

La combinación de esfuerzos y recursos involucra la estructuración de tareas, por ejemplo: 1) diseño de los mejores flujos; 2) la asignación de responsabilidades; y 3) modalidades de trabajo para instrumentar la estrategia propuesta en la planeación del nivel antecedente (estratégico). Por lo anterior, también se le conoce a dicho plan como “estructural”, donde se ajustan los objetivos establecidos, así como las herramientas que se requieran Miklos (2007).

De acuerdo a Miklos (2007), entre las características más relevantes de la planeación táctica se encuentran las siguientes:

- Es un proceso permanente y continuo ejecutado en la administración pública.
- Se orienta hacia el futuro y está estrechamente ligado a la previsión, que incluye la “temporalidad y futuro” como conceptos claves.
- Se preocupa por la racionalidad en la toma de decisiones, pues al establecer esquemas para el futuro funciona como medio de orientación del proceso decisorio, sustrayéndolo de la incertidumbre adyacente en cualquier toma de decisiones.
- Selecciona un determinado curso de acción entre varias alternativas, teniendo en cuenta sus consecuencias futuras y las posibilidades de realización.
- Dado que la planeación se proyecta hacia el futuro, debe ser flexible para aceptar ajustes y correcciones, pues presupone avances, retrocesos y modificaciones en función de nuevos eventos que ocurren en la esfera pública.

En consonancia con lo anterior, es preciso señalar que en la planeación táctica es necesario comprender y descifrar los objetivos estratégicos; luego, identificar los cursos de acción necesarios para alcanzar esos objetivos, relacionando las acciones tomadas día a día, cuyos resultados harán avanzar a los actores en cuestión para alcanzar los objetivos delineados en el plan estratégico.

Esquema 20. Planeación táctica y administración pública



Fuente: COPLADEM, 2023.

I.III.III Planeación operativa

La planeación operativa consta de acciones detalladas y bien definidas que tal vez no se reiteren posteriormente de la misma manera (Stoner y Freeman, 1996 en Lerma y Bárcena, 2012). Se encarga de definir acciones específicas que deberán desarrollarse para garantizar que las actividades cotidianas se realicen con eficiencia y que la organización se aproxime a sus objetivos planteados a largo plazo. Su fin es alcanzar las metas del corto plazo, las cuales se irán incrementando, acercando a la organización los objetivos estratégicos (Lerma y Bárcena, 2012). Este enfoque (por algunos expertos/as considerado como nivel de planeación)¹³ comprende temas, cuestiones y decisiones necesarias para cumplir con las actividades diarias o a muy corto plazo. Un plan operativo sirve para enfrentar retos vividos día con día y asigna tareas específicas a cada miembro de la organización en cada unidad operacional para lograr mejores resultados con menores recursos y esfuerzo.

A partir del plan operativo se continúa con el proceso de planeación, que tiene que ver con la forma en que las áreas de la organización ejecutarán los contenidos de dicho instrumento. Es pertinente que el plan considere la dinámica de interacción de las diferentes áreas de la organización, sus procesos, responsabilidades, facultades, etc. En correspondencia con lo arriba enunciado, el plan operativo debe contener: estrategias, objetivos, metas, indicadores, programas, proyectos y acciones específicas, mismos que se instrumentarán a través de procesos de gestión que incluyen mecanismos de control, evaluación e incorporación de aprendizajes organizacionales y personales, generados por la experiencia y las necesidades de instrumentación que el plan requiere (López, 2018).

Las organizaciones cuentan con dos grandes dimensiones. Por un lado, la estructura organizacional que se refleja en el organigrama, donde se expresan los flujos de poder formal, las formas en que se organiza el trabajo, los espacios directivos, las líneas de supervisión, así como los núcleos de operación, más las líneas de apoyo y los espacios de estandarización, control y evaluación. Cada organización es distinta en términos de la relación entre estas áreas por el tipo de producto que desarrollan (López, 2018). Así, dependiendo de estos elementos y de la forma en que hayan sido construido su plan, la operatividad de las organizaciones cobra sentido.

13. Por ejemplo, López (2018) considera la planeación operativa como una fase/nivel del proceso de planeación estratégica, véase pág. 21 de los Cuadernos de la Ciudad de México: *Las herramientas de planeación en la administración pública de las alcaldías de la Ciudad de México: planeación y prospectiva estratégicas*.

Finalmente, debe tenerse presente que el proceso de planeación operativa se adapta de manera permanente a las características organizacionales, a efecto de garantizar su eficiencia y racionalidad administrativa.

Esquema 21. Planeación operativa y administración pública



Fuente: COPLADEM, 2023.

Como puede observarse, la planificación operacional se encuentra vinculada a los procesos de gestión pública, a las normas legales vigentes, así como a la ejecución del presupuesto público. Dicho de otro modo, la planeación en este enfoque se orienta a elaborar planes que permitan cumplir los objetivos de las unidades administrativas.

Los planes operativos de cada una de las unidades de gestión deberían contener los siguientes aspectos básicos:

Esquema 22. Aspectos básicos en los planes operativos



Fuente: COPLADEM, 2023.

De acuerdo a Sánchez (2003), el ejercicio de la planificación operacional tiene una serie de ventajas. Por un lado, promueve la disciplina y el mejor uso de las capacidades humanas y, de otro, fomenta la capacidad de autocrítica respecto del desempeño alcanzado, proceso que debe repetirse constantemente para lograr la máxima motivación de los funcionarios.

Esquema 23. Diferencias conceptuales



Fuente: COPLADEM, 2023.

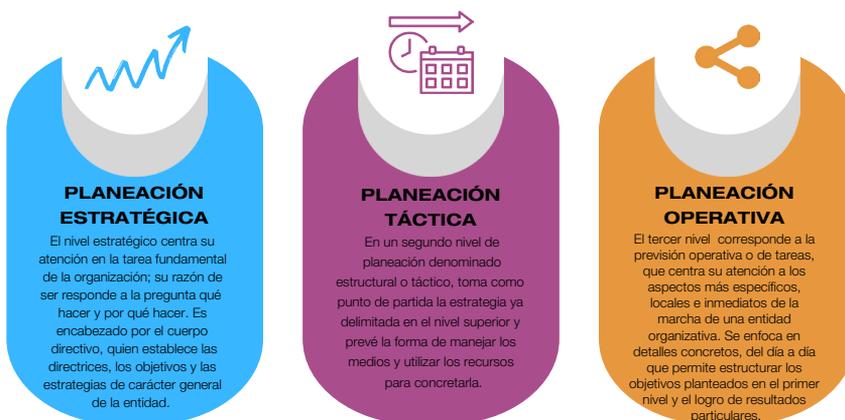
II.III.IV Niveles de planeación y su vínculo metodológico

Como se señaló en el apartado anterior, la planificación estratégica en el ámbito público es un instrumento que permite definir prioridades, objetivos y estrategias como apoyo a la definición de los recursos que se requieren para lograr los resultados esperados. Teniendo esto en consideración, el proceso de elaboración de un plan estratégico en el ámbito público debe ser simple y estar incorporado en la rutina de la toma de decisiones directivas, así como en el calendario del proceso presupuestario.

Por lo anterior, diferentes autores (López, 2003; Miklos, 2007) coinciden en que los 3 niveles de planeación, es decir, estratégica, táctica y operativa, se encuentran estrechamente vinculados (desde una perspectiva metodológica), lo que hace posible que las organizaciones funcionen; en el caso de la administración pública, permiten alcanzar objetivos y planear el desarrollo en distintos ámbitos. Este vínculo es relevante porque, desde una perspectiva de innovación, la articulación metodológica de los 3 niveles de planeación hace posible no sólo cumplir objetivos de procesos administrativos y operativos con eficiencia y eficacia,

sino que también permite mejorar los resultados organizacionales tomando en consideración la capacidad que tiene el talento humano de las unidades administrativas involucradas (Bryson, 1988). Como se revisa más adelante, la institucionalización de la planeación estratégica como herramienta en la administración pública permite alcanzar objetivos para consolidar el desarrollo en diferentes ámbitos.

Esquema 24. Niveles de planeación y su vínculo metodológico



Fuente: COPLADEM, 2023 con base en SCHP (2019).

Esquema 25. Sistema Estatal de Planeación Democrática



Fuente: COPLADEM, 2023.

I.IV Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), elementos conceptuales y técnicos para su aplicación en la administración pública

La Gestión para Resultados de Desarrollo es una propuesta de cambio de cultura organizativa, directiva y de gestión de la administración pública que enfatiza la obtención de resultados de alto aprecio social por encima del apego a los procedimientos (García y García, 2010). En ese sentido, cobra relevancia el impacto en el bienestar de la población, es decir, la generación del valor público. Esto lo realiza a través de actividades capaces de brindar respuestas efectivas a las necesidades o a las demandas que sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática, y que requieran la generación de cambios sociales observables y susceptibles de medición (CIDE, 2013).

En ese sentido, la GpRD busca facilitar a las organizaciones públicas la optimización del proceso de generación de valor público (resultados) y, con ello, la eficiencia y eficacia de su desempeño (BID y CLAD, 2007). Un elemento clave del proceso de GpRD es la toma de decisiones basadas en evidencia (información) sobre los efectos que las acciones gubernamentales han generado en los diferentes sectores sociales. Lo anterior supone la implementación de instrumentos o modelos de seguimiento y evaluación que permitan hacer el registro y comparación del estado inicial (es decir, del contexto sin intervención gubernamental) y del estado final (después de la implementación de acciones gubernamentales).

La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los resultados de desarrollo, por lo general, se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, mientras que los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa).

De este modo, el modelo de GpRD orienta el proceso de planeación desde una cadena de resultados con base en cuatro preguntas (IFAD, 2008):

- ¿Cuáles son los resultados que se desea lograr?
- ¿Qué se hará para lograr esos resultados?
- ¿Cómo se sabrá que se lograron esos resultados?
- ¿Cómo se aprenderá de la experiencia y usará ese conocimiento para mejorar aún más el desempeño futuro?

Esquema 26. Cadena de resultados



Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005).

A continuación se presentan los componentes del ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados. Además, en el gráfico se distinguen cinco áreas principales: i) planificación, es decir, la definición de objetivos y acuerdos sobre las metas y estrategias; ii) presupuesto y financiamiento, referido a la asignación de recursos disponibles entre las actividades que contribuirán a alcanzar los resultados deseados; iii) seguimiento y evaluación para determinar si los recursos están produciendo el cambio deseado, iv) informar sobre los resultados/desempeño obtenido; v) retroalimentación del proceso de toma de decisiones.

Esquema 27. Fases de la planeación



Fuente: COPLADEM, 2022.

De esta manera, por ejemplo, la planeación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta, ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planeación; en otras palabras, el qué y el con qué son indivisibles. Asimismo, el monitoreo y la evaluación se nutren tanto del proceso de planificación como del de producción de bienes y servicios. La definición de los indicadores de desempeño es una parte importante de la planificación y los datos para construir esos indicadores se registran en los servicios públicos en la mayoría de los casos. Sin embargo, en la práctica es frecuente que las instituciones que se encargan de estas funciones no se coordinen adecuadamente.

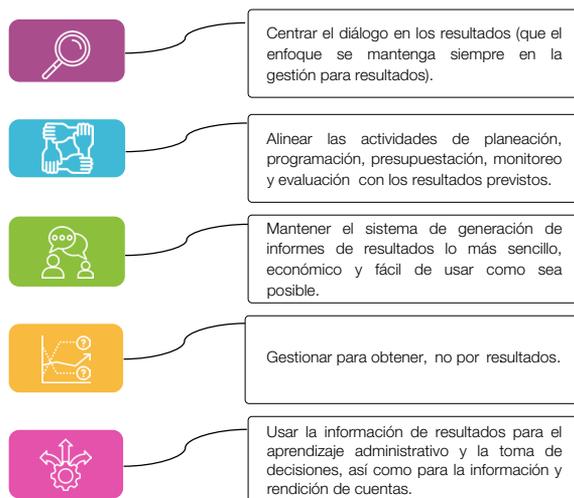
Esquema 28. Elementos de la Gestión Pública para Resultados



Fuente: COPLADEM, 2023 con base en BID (2010).

Ese proceso se inicia con la definición de resultados del desarrollo que se desea alcanzar, que permita establecer los productos a brindar a los ciudadanos y, a partir de ellos, determinar las intervenciones (acciones de política) a realizar, además de la identificación de los recursos necesarios para su ejecución.

Esquema 29. Principios de la GpRD



Fuente: COPLADEM, 2023, con base en CLAD (2017).

Con la propuesta metodológica se busca consolidar los esfuerzos que el Estado de México ha realizado en los diferentes pilares de la GpRD, los cuales se sintetizan a continuación, así como consolidar la relación planeación-presupuesto.

Esquema 30. Avances del Estado de México en la GpRD



Fuente: COPLADEM, 2023; con base en normatividad, instrumentos metodológicos y de planeación vigentes en el Estado de México.

I.IV.I Políticas públicas, planes, programas y proyectos para consolidar el desarrollo

Los problemas públicos son entendidos como una situación social (colectiva) poco satisfactoria para las personas, misma que impide o limita el adecuado desarrollo de sus actividades, su acceso a derechos o servicios, misma que, para su solución, requiere de la intervención del gobierno desde sus diferentes ámbitos (Parsons, 2007). De este modo, la participación de las personas tomadoras de decisiones inicia con la identificación del o de los problemas públicos que aquejan a la población, su definición e inserción en la agenda pública. Sin embargo, este proceso es complejo, toda vez que, como señala Aguilar (1993), la mayoría de las veces, la definición del problema que hace el gobierno poco tiene que ver con las afectaciones o necesidades que identifican las personas.

Por lo anterior, es amplia la literatura que plantea la importancia de fortalecer los vínculos entre el gobierno y la sociedad, a efecto de asegurar la menor disparidad en la definición del problema, la integración de la denominada agenda pública, avanzando con ello en la articulación de las intervenciones de solución. Si bien, este proceso no es lineal, sus resultados se traducirán generalmente en la definición de políticas públicas, planes, programas y proyectos que con acciones específicas atiendan las problemáticas identificadas. Sin embargo, es común asumir que todas las acciones que realiza el gobierno (en cualquiera de sus ámbitos) son *per se* políticas públicas, cuando en realidad existen diferencias teórico-conceptuales y técnicas significativas entre estos cuatro elementos.

De este modo, considerando los objetivos de este documento, es pertinente que las personas servidoras públicas cuenten con los insumos necesarios para identificar las características de cada una de las herramientas de planificación antes referidas, por lo que en este apartado se revisan los elementos que hacen posible su diferenciación, así como su interrelación y operación.

Las políticas públicas, los planes, los programas y los proyectos, también conocidos como las 4P, son parte fundamental del proceso de planeación para el desarrollo, tal como se muestra a continuación.

Esquema 31. Políticas públicas, planes, programas y proyectos (4P)

Política Pública (1P) :

Conjunto de programas orientados a la resolución de problemas sociales, su hechura implica la institucionalización de perspectivas, la modificación de marcos normativos, así como el trabajo interinstitucional.

Ejemplo: Política de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres.

Plan (3P):

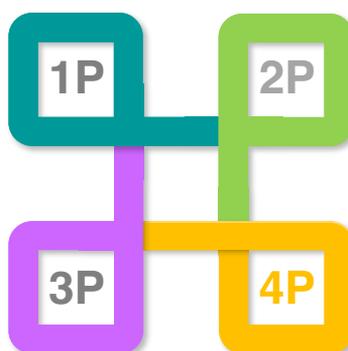
Es un documento que contiene las directrices que orientarán la formulación de los programas.

Ejemplo: Plan Estatal de Desarrollo 2017-2023

Proyecto (2P):

Es el conjunto de acciones específicas que permiten cumplir objetivos, es considerada la unidad mínima de asignación de recursos.

Ejemplo: Universidad Rosa



Conjunto de proyectos orientado por objetivos similares. El o los programas son los responsables de la intervención social, porque permiten identificar y organizar los proyectos, así como definir el marco institucional que los orientará e identificar los recursos que harán posible su implementación.

Ejemplo: Salario Rosa

Fuente: COPLADEM, 2022 con base en Tamayo (1997).

Como se observa en el esquema, las políticas, los planes, los programas y proyectos mantienen coherencia metodológica y técnica, su relación se mantiene en el tiempo, según el contexto, las y los actores involucrados, así como sus objetivos. Esta relación puede suceder de manera diversificada, es decir, puede ocurrir entre las actividades que desarrollan los gobiernos federal, subnacional y municipales según el marco normativo, así como sus contextos.

El modelo secuencial sugiere una serie de instancias que conforman un ciclo, en el que la última etapa retroalimenta a la primera y reinicia el proceso completo. Si bien en la literatura especializada existen otras calificaciones, con más o menos etapas, en términos generales, las etapas del ciclo pueden nominarse del siguiente modo:

- La identificación del problema (necesidades no satisfechas, derechos vulnerados);
- La decisión;
- El diseño y la configuración (formulación) de la política pública, con el correspondiente planteamiento de objetivos y metas;
- La implementación;
- La evaluación.

Lo anterior es relevante para esta metodología porque permite caracterizar las herramientas de planeación y, con ello, reconocer el proceso secuencial que implican.

I.V Agendas internacionales y desarrollo sostenible

Tomar mejores decisiones de gobierno depende en gran medida de la claridad respecto a los problemas que afectan a la población y sus comunidades; es decir, a la calidad de los diagnósticos (análisis de las condiciones, así como las posibles externalidades a las que se enfrentarán los sujetos en su contexto cultural, geográfico, social y económico).

En ese sentido, derivado del análisis situacional, deberán diseñarse alternativas de solución integrales, pertinentes y factibles a dichas problemáticas, así como establecer responsabilidades de las y los servidores públicos para su ejecución, seguimiento y evaluación, con el objetivo de dar certeza y transparencia a la ciudadanía.

Como ya se ha dicho, la elaboración del plan de desarrollo estatal cuenta con una base legal derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como la Ley de Planeación y la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su Reglamento, dichos ordenamientos determinan la importancia, el alcance y la obligatoriedad de dicho instrumento.

Sin embargo, existen instrumentos de carácter internacional que, por sus características, motivan a los gobiernos a implementar acciones que procuren el desarrollo sostenible, tal es el caso de las agendas internacionales analizadas a continuación.

Agenda 2030

En el año 2015, 193 países adoptaron los principios de la Agenda 2030, integrada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que conciben el desarrollo de forma integral desde tres dimensiones: social, económica y ambiental. Es la agenda internacional vigente de desarrollo que atiende las causas fundamentales de la pobreza, así como aspectos de acceso y calidad. México adopta la Agenda 2030 en 2015 y el Estado de México en 2017.

Nueva Agenda Urbana

En el año 2016 fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). México impulsó tres principios transversales que se incorporaron en el documento final de Hábitat III: Derecho a la Ciudad, Igualdad de Género y Accesibilidad Universal.

Acuerdo de París

En el año 2015, se aprobó con el fin de que todos los países se sumaran a emprender esfuerzos conjuntos para combatir el cambio climático, adaptarse a sus efectos y dar un nuevo rumbo al planeta. México se comprometió a una Reducción No Condicionada del 25% de sus emisiones de Gas Efecto Invernadero (GEI) y de Contaminantes Climáticos de Vida Corta (CCVC), es decir, 22% de GEI y 51% de carbono negro.

Pacto de Milán

En el año 2015, 116 países se adhirieron a su cumplimiento, buscando animar a las ciudades a desarrollar sistemas alimentarios sostenibles que garanticen alimentos saludables y accesibles para toda su población.

Marco de Sendai

En el año 2015 se dio el primer acuerdo principal de la agenda de desarrollo 2030, sucesor del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Este marco tiene como propósito orientar la gestión multiamenaza de desastres en desarrollo en todos los niveles y sectores. México hizo el compromiso de sumarse a los esfuerzos y acciones necesarias para lograr las 7 metas globales del Marco de Sendai 2030.

Agenda 21 para la cultura

En el 2004 fue aprobada en Barcelona por el IV Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social de Porto Alegre, integrada por 67 artículos encaminados a instaurar las bases que comprometen a los gobiernos locales y ciudades a fomentar el respeto y desarrollo de la cultura. Para la implementación en los gobiernos locales de la Agenda 21 de la cultura, las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos enuncian conceptos y consideraciones generales sobre la implementación, derivadas de sus principios, compromisos y recomendaciones.

Declaración de Beijín

En el año 1995, los 189 gobiernos presentes en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer implementaron la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. México se comprometió a focalizar esfuerzos en doce esferas de especial preocupación. En el 2020 presentó el “Informe Nacional Exhaustivo de México en cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing”.

Esquema 32. Agendas internacionales para el desarrollo sostenible



Fuente: COPLADEM, 2023.

I.V.I Planeación del desarrollo alineada a la Agenda 2030

La resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁴, denominada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", hace especial mención al rol de la planeación y al proceso de adaptación de este compromiso a las realidades nacionales. Si bien se trata de una iniciativa que expresa sus intenciones a nivel mundial, se enfatiza que cada país miembro, a través de sus gobiernos, determinará metas nacionales (en su caso, subnacionales y locales) en función de su contexto y de los lineamientos de la Agenda 2030.

14. Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

De este modo, se han sumado esfuerzos por parte de los países miembros, sus gobiernos, instituciones públicas y privadas para definir estrategias y alianzas para el logro de los ODS que integran la Agenda 2030, su monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. Este hecho deja de manifiesto la importancia que tiene el proceso de planeación en la consolidación de la agenda y, por ende, el protagonismo de los gobiernos en su planeación e implementación.

En ese tenor, son cuatro los retos que conlleva la planeación para el desarrollo hacia el logro de objetivos a largo plazo, mismos que deben tenerse en cuenta durante el proceso de integración del plan de desarrollo estatal.

Esquema 33. Retos de la planeación para el desarrollo



Intertemporalidad

La planificación intertemporal puede trascender un periodo de gobierno y en este caso puede considerarse una visión de largo plazo. Considera la gestión de enlaces, articulaciones, interacciones y acuerdos entre diferentes tiempos.



Intersectorialidad

La planificación debe considerar la articulación, interacción y acuerdos entre diferentes sectores y aproximaciones especializadas de la planificación, entre sí y respecto a la mirada integral.



Interescalaridad

Considera la gestión de enlaces, articulaciones, interacciones y acuerdos entre diferentes niveles: global, nacional, subnacional y local.



Juegos de actores

Es conocida y evidente la heterogeneidad de valores e intereses presente en la diversidad de actores que participan en los procesos de planificación y gestión pública. Se presenta así el desafío del Estado de articular a los diversos actores promoviendo la participación y el diálogo en busca de un objetivo común.

Fuente: COPLADEM, 2023.

Es conveniente subrayar que la apropiación de la Agenda 2030 y su incorporación a los procesos de planeación e implementación deben considerarse en todo momento como parte fundamental del desarrollo del Estado de México, toda vez que forman parte del marco de derechos y garantías sociales legalmente concebidas a las personas mexiquenses. En este sentido, los elementos de la agenda, es decir, sus objetivos, metas, indicadores, medios de implementación, horizonte temporal y principios de integralidad, son aspectos orientadores de la planeación y de la gestión pública para el desarrollo sostenible; así, la incorporación de la Agenda 2030 en los procesos de planeación es sinónimo de potenciar y garantizar los objetivos de desarrollo de una manera eficiente y equitativa.

En suma, la Agenda 2030 es un plan de acción global a favor de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz, que mediante alianzas entre diversos sectores y actores pretende transformar el mundo y sus realidades. Como antecedente se encuentran en los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), acordados en la Organización de las Naciones Unidas, mismos que orientaron las acciones para impulsar el desarrollo humano del 2000 al 2015.

Este instrumento fue adoptado en septiembre de 2015 en la Asamblea General de la ONU por 193 países, con la participación de los gobiernos nacionales y subnacionales, la sociedad civil, el sector privado y la academia. Se integra por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que comprometen a las naciones a trabajar desde una perspectiva integral e indivisible del desarrollo en tres dimensiones: social, económica y ambiental.

Esquema 34. ODS de la Agenda 2030



Fuente: COPLADEM, 2023; con base en la *Guía para la elaboración de Planes de Desarrollo con el enfoque de la Agenda 2030*.

Los 17 ODS con las 169 metas tienen un alcance más amplio y van más allá que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al abordar las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de lograr un desarrollo a favor de todas las personas.

El enfoque de la Agenda 2030 integra cuatro principios:

- el enfoque de Derechos Humanos y género;
- la adaptación del marco de resultados de la Agenda 2030;
- la integralidad del desarrollo sostenible;
- la Gestión por Resultados para el Desarrollo.

Estos principios se pueden incorporar en todo el ciclo de vida de la política pública de forma integral para promover entornos de desarrollo sostenible.

Los ODS se centran en la prosperidad económica, la inclusión social y la protección del medio ambiente, los cuales son transversales en la búsqueda de cinco grandes cambios transformativos:

1. No dejar a nadie atrás. Garantizar que a ninguna persona —independientemente de su grupo étnico, género, geografía, discapacidad, raza u otra condición— se le nieguen derechos humanos universales y oportunidades económicas básicas.

2. Colocar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda. Actuar ahora para detener el ritmo alarmante del cambio climático y la degradación medioambiental, que plantean amenazas sin precedentes para la humanidad.

3. Transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo. Moverse hacia patrones de consumo y producción sostenibles, aprovechando la innovación, la tecnología y el potencial de las empresas privadas para crear más valor e impulsar el crecimiento sostenible e inclusivo.

4. Construir paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos. El derecho a vivir en paz, sin conflictos ni violencia es el derecho humano más básico y el fundamento esencial para la construcción de sociedades pacíficas y prósperas. Al mismo tiempo, las personas de todo el mundo esperan que sus gobiernos sean honestos, responsables y receptivos a sus necesidades.

5. Forjar una nueva alianza mundial. Esta alianza de solidaridad, cooperación y responsabilidad mutua debería implicar a los gobiernos, pero también incluir a otros actores claves del desarrollo.

Esquema 35. Cambios transformativos de la Agenda 2030



Fuente: PNUD, 2015.

Aunque las metas y los indicadores de la Agenda 2030 expresan aspiraciones en el plano mundial, por sus características, es posible que cada gobierno, ya sea nacional, subnacional o local, determine metas propias guiándose por el contenido de este instrumento. Por ello, es imprescindible que se tenga claridad y vasto conocimiento en la materia, a fin de lograr una adecuada incorporación de los principios y aspiraciones de la agenda al proceso de planeación.

I.V.II Importancia de adoptar los criterios de la Agenda 2030 en los procesos de planeación para el desarrollo sostenible en el Estado de México

En el apartado anterior se enfatizó que la Agenda 2030 expone una perspectiva integral y multidimensional para hacer frente a las problemáticas que se presentan en diferentes ámbitos, se abordaron también algunas de las facultades que tienen las administraciones en materia de planeación, en correspondencia con el marco jurídico vigente.

Cada gobierno necesita alinear sus programas de trabajo y estructuras administrativas a los ODS, operativizarlos en los distintos ámbitos, generar un consenso entre los diferentes actores políticos involucrados en las políticas gubernamentales y destinar recursos para el impulso de la Agenda 2030. La cooperación local, regional, estatal, nacional e internacional es primordial para el cumplimiento de los ODS.

De manera general se ha señalado que los contextos actuales requieren del involucramiento de todas las personas, del trabajo colaborativo de los diferentes órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada, el sector empresarial y la academia para garantizar el desarrollo social.

En ese sentido, la entidad cobra protagonismo en estas tareas, toda vez que desde sus capacidades normativas es posible motivar la cooperación y disposición, tanto de los gobiernos como de otros sectores para dar cumplimiento a los ODS. De este modo posibilita la generación de redes de trabajo que facilitan el involucramiento activo en la definición de objetivos y estrategias que se alineen a los criterios de agendas internacionales como la Agenda 2030.

Por lo anterior, quienes encabezan la toma de decisiones en los espacios estatales, deben tener presente que las decisiones que se toman en materia de planeación y gestión, así como las inversiones realizadas, impactan de manera directa y a largo plazo en la sostenibilidad municipal y regional.

Las facultades y atribuciones de la administración estatal mantienen nodos directos con la estructura y objetivos de la Agenda 2030; cada uno de los 17 ODS y sus metas son herramientas útiles para identificar las necesidades y perfilar acciones hacia el desarrollo sostenible.

Por otro lado, permiten identificar actores y redes sociales que de manera conjunta trabajen en la ejecución de proyectos de desarrollo en los distintos contextos. Finalmente, la agenda ofrece la posibilidad de canalizar recursos humanos, técnicos y financieros que permitan la implementación de acciones efectivas en el cumplimiento del quehacer gubernamental.

Así, la incorporación de la perspectiva de la Agenda 2030 a la planeación estatal es la oportunidad para tener la visión integral y de largo plazo que requiere el Estado de México y cada uno de sus municipios, particularmente para la atención de problemáticas como la pobreza, las desigualdades sociales, el deterioro del medio ambiente, así como aquellas tareas relativas a la actualización y efectivo desarrollo de las actividades administrativas.

Por lo anterior, esta propuesta metodológica integra instrumentos flexibles congruentes con la realidad mexiquense y tiene como propósito adicional orientar a la administración estatal en la incorporación de la agenda a sus procesos de planeación para tener un mejor diseño del plan de desarrollo, así como programas y proyectos que de él deriven.

I.V.III La inclusión de los ODS en el proceso de planeación en el Estado de México

Como ya se ha reflexionado anteriormente, la planeación es un proceso esencial para las administraciones públicas, antecede y define la acción gubernamental, posibilitando el establecimiento de prioridades. En ese sentido, la tarea de la administración pública estatal en términos de planeación del desarrollo es adoptar una visión de mediano y largo plazo en la que se especifique de manera clara y coherente el modelo de desarrollo que habrá de adoptarse, el cual será definido en el Plan de Desarrollo del Estado de México.

Entonces, el plan sintetizará las aspiraciones del gobierno y la población, su integración debe ser producto de un ejercicio democrático, donde los diversos sectores de la sociedad participen para contribuir a la generación de una visión integral de desarrollo estatal, dicha intervención, cuando es activa y organizada, propicia desarrollo en beneficio de la sociedad y del gobierno.

Como se ha dicho, la apropiación y localización de los ODS en lo subnacional permite tomar decisiones que coadyuven a la construcción de un Estado de México sostenible, caracterizado por los distintivos que se mencionan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Apropiación y localización de los ODS en el Estado de México

ODS 17	ODS 1 ODS 2 ODS 3 ODS 4 ODS 5 ODS 6 ODS 10	Garantizar el acceso de todas las personas a los bienes y servicios públicos en igualdad de oportunidades, tanto en las zonas urbanas como en las rurales;
	ODS 5 ODS 7 ODS 9 ODS 11 ODS 16	Asegurar territorios planificados, incluyendo en su diseño urbano espacios públicos verdes y saludables, seguridad y una adecuada prestación de servicios;
	ODS 3 ODS 5 ODS 8 ODS 9 ODS 12	Asegurar una alta calidad de vida, que además genere interés para atraer inversiones y generar empleos;
	ODS 7 ODS 13 ODS 14 ODS 15	Proteger los ecosistemas en su territorio, conservando la biodiversidad y un ambiente saludable;
	ODS 11 ODS 14 ODS 15	Ser resilientes, estar mejor preparados ante fenómenos naturales a través de construcciones de viviendas y servicios bien regulados, disminuir los riesgos y tener mejores capacidades de respuesta comunitaria y de gobierno; y
	ODS 16 ODS 11	Contar con fuertes vínculos urbano-rurales para el crecimiento regional equilibrado, que promuevan el ordenamiento territorial, el manejo sostenible de los recursos y el crecimiento económico.

Fuente: COPLADEM, 2021 con base en la *Guía Metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (2018)*.

De acuerdo a la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (RSDS), existe una serie de pasos que se pueden seguir para incorporar los ODS en la planeación, mismos que se describen a continuación:

Esquema 36. Cómo incorporar la perspectiva Agenda 2030 a la planeación estatal



Fuente: COPLADEM, 2021 con base en la *Guía Metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (2018)*.

Los pasos citados permiten realizar un proceso de planeación ordenado y armonizado con la Agenda 2030, además de ser coherente con sus facultades y responsabilidades según las normas jurídicas vigentes. Es pertinente considerar este proceso para la integración del plan de desarrollo con enfoque sostenible, así como para la integración de instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación.

De acuerdo a la *Guía Metodológica, planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de 2018*, otras ventajas de incorporar el enfoque de la agenda en el proceso de planeación son:

- Equilibran las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental;
- Promueven la construcción de comunidades sostenibles, resilientes e incluyentes;
- Fomentan la consolidación de alianzas multiactor;
- Dan coherencia a las políticas públicas;
- Incluyen a todas las personas;
- Contribuyen a la formulación de políticas integrales;
- Ofrecen visión a largo plazo;
- Impulsan el monitoreo y la evaluación.

Por otra parte, el PNUD México desarrolló en 2019 el documento *El Enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos: una propuesta metodológica de implementación centrada en la Gestión por Resultados para el Desarrollo*. Esta publicación es una guía práctica que permite integrar el contenido de la Agenda 2030 en los instrumentos de planeación robusteciendo el planteamiento de prioridades al proponer que se basen en “un análisis desagregado de necesidades por tipo de vulnerabilidad, una valoración de la integralidad del desarrollo y una identificación de las oportunidades para fomentar la participación de diferentes sectores” (PNUD, 2019). En ese sentido, el PNUD provee de herramientas para entender cómo el enfoque de la Agenda 2030 se pueda incorporar a todo el ciclo de vida de las políticas públicas: diagnóstico, implementación, seguimiento y evaluación.

Finalmente, es menester señalar que existen diferentes estrategias implementadas por parte del gobierno federal para dar seguimiento y asistencia técnica a la implementación o armonización de los ODS en los gobiernos subnacionales.

CAPÍTULO II

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DEL ESTADO MÉXICO

II.I Elaboración de planes y programas del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México

Para la elaboración de la propuesta se tomó en consideración la normatividad jurídica en materia de planeación democrática del Estado de México, las experiencias internacionales, la búsqueda de la necesaria vinculación entre el plan de desarrollo estatal y sus distintos componentes con la presupuestación para resultados, la orientación territorial que debe tener el proceso de planeación, desde el diagnóstico hasta la evaluación de resultados, todo con el fin de conseguir resultados de desarrollo que respondan a la diversidad territorial y pluriculturalidad del Estado. Los supuestos metodológicos a partir de los cuales se desarrolla la propuesta son:

Esquema 7. Planeación para el desarrollo y administración pública



Fuente: COPLADEM, 2023, con base en normatividad, instrumentos metodológicos y de planeación vigentes en el Estado de México.

Los supuestos arriba enunciados son cruciales para la adecuada integración del plan de desarrollo de la entidad, toda vez que tienen por objeto asegurar la congruencia metodológica, técnica y presupuestal del instrumento rector de la planeación del Estado.

1. La planeación orientada hacia resultados de desarrollo promueve:

- a) Articulación plan-programa para el logro de objetivos del plan-presupuestos para garantizar el financiamiento de las acciones del Plan de Desarrollo del Estado de México.
- b) Articulación a corto y mediano plazo por medio de la inclusión en el plan de desarrollo del Estado de los programas sectoriales y regionales.
- c) Participación social en la etapa de diagnóstico y del Poder Legislativo en la aprobación del plan de desarrollo para generar los consensos sobre los problemas relevantes para la sociedad mexicana.
- d) Consistencia al definir metas de las acciones estratégicas, tanto para el período de gobierno como para metas anuales.
- e) Definición de indicadores de resultados desde la fase de planeación para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos del plan de desarrollo y sus programas.
- f) Especificación de productos (bienes y servicios) que se derivan de las acciones estratégicas definidas para el logro de los objetivos estratégicos sectoriales y multisectoriales.
- g) Identificación de las instituciones y organismos responsables de la ejecución de cada una de las acciones estratégicas.
- h) Transparencia al hacer accesible a la ciudadanía la información contenida en el Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas sectoriales, regionales y el plan de desarrollo de cada municipio.

2. Orientación territorial como elemento transversal de todo el proceso de planeación, desde el plan de desarrollo del Estado hasta sus programas regionales, los cuales deberían buscar cerrar brechas entre regiones de la entidad.

3. Participación de las personas titulares de las secretarías y de organismos en la definición de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo del Estado de México y en la formulación de las acciones para el logro de los objetivos estratégicos con el apoyo de las UIPPE, esto para generar un compromiso que facilite la coordinación necesaria para alcanzar los objetivos estratégicos del plan de desarrollo.

4. Uso de la Metodología de Marco Lógico (MML) para el análisis causal de los principales problemas que enfrenta la sociedad mexiquense, para que a partir de dicho análisis formular objetivos y líneas de acción que busquen hacer frente a las causas.

Los instrumentos de planeación de la entidad deberán estar articulados considerando los elementos y características antes expuestos, también tendrán en consideración las dinámicas, funciones y responsabilidades de diferentes actores involucrados como se muestra a continuación:

Esquema 38. Actores y funciones en el proceso de planeación



Fuente: COPLADEM, 2023.

Sumado a lo anterior existen diferentes funciones de la planeación para el desarrollo, que en la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México se cumplen con las de prospectiva (visión de Estado) y formulación de los ejes o dimensiones estratégicos, a partir de los cuales se busca alcanzar dicha visión, coordinación y evaluación. También se formulan los programas sectoriales “que comprende proyectos y acciones relativos a un sector” (Ley de Planeación del Estado de México y Municipios), por medio de los cuales se concretará la atención de uno o varios de los ejes o dimensiones del desarrollo, los proyectos estratégicos, así como los sistemas de seguimiento y evaluación.

Esquema 39. Funciones de la planeación



Fuente: COPLADEM, 2023, con base en Cuervo y Mattar (2014).

En ese tenor, el Sistema de Planeación Estatal constituye una estructura de alto grado de vinculación, pues, como se anticipó, la planeación en este ámbito considera los programas sectoriales, que cumplen una función de coordinación de proyectos y acciones entre organizaciones que pertenecen a distintos sectores o distintos órdenes de gobierno, con el fin de dar respuesta a problemas cuyas causas son multifactoriales. Así pues, los programas sectoriales tienen un mayor grado de detalle que el PDEM, en particular especifican las reglas que permitirán una coordinación interinstitucional para el cumplimiento de lo que se haya consignado en el PDEM. Por su parte, los programas institucionales habrán de detallar los programas y proyectos que debe realizar cada dependencia, tanto los rutinarios como aquellos nuevos programas relacionados con el PDEM, así como las asignaciones presupuestarias para la realización de ambos.

Esquema 40. Relación entre los niveles de planeación de la entidad



Fuente: COPLADEM, 2023.

En el esquema se aprecia que hay un flujo de abajo hacia arriba debido a que la coherencia debe empezar a crearse desde la fase de diagnóstico, donde la información debe fluir desde cada dependencia y cada sector para identificar las fortalezas y debilidades de los programas vigentes y reorientar el contenido de las políticas públicas en el nuevo plan de desarrollo del Estado. Una vez que la visión se haya consensado por medio de la participación social en la etapa de diagnóstico y se fijen los ejes/pilares estratégicos, dicha información deberá volver a bajar hacia los sectores y dependencias para la realización de una programación detallada en los programas institucionales.

II.II Propuesta de integración temática y de contenido del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2023-2029

En este apartado se precisan los conceptos, temas y subtemas considerados como ineludibles en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029, en consonancia con las características y elementos del sistema de planeación estatal, específicamente con los niveles de planeación: estratégico, táctico y operativo.

Tal como lo estipula el modelo de Gestión para Resultados, mismo que orienta los procesos de planeación de la entidad, es de suma importancia que el PDEM, por una parte, aporte una visión de largo plazo para consolidar el desarrollo del estado y, por otra, procure, desde un marco institucional, democrático y financieramente viable, la cooperación intergubernamental e intersectorial.

En ese sentido, es pertinente que, previamente a la integración del instrumento, se tengan en consideración las siguientes reflexiones:

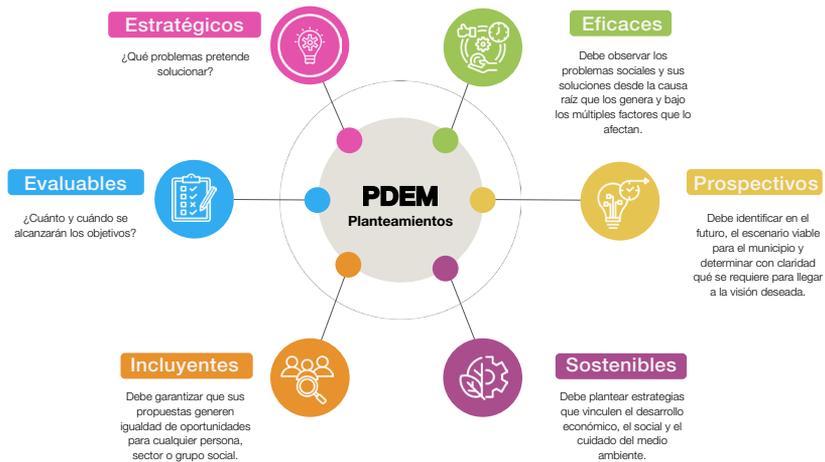
Esquema 41. Preguntas clave para la integración del PDEM



Fuente: COPLADEM, 2023.

Las respuestas del proceso anterior deben ser estratégicas, evaluables, incluyentes, sostenibles, prospectivas y eficaces de conformidad con el esquema siguiente:

Esquema 42. Características de los planteamientos del PDEM



Fuente: COPLADEM, 2023.

De este modo, considerando los fundamentos jurídicos estatales en materia de planeación, las preguntas clave para la integración del PDEM y las características de sus planteamientos, es necesario establecer una serie de elementos y contenido mínimo en armonía con el marco normativo, así como con el proceso de planeación, también analizado en este documento. En atención a ello, se propone como contenido mínimo el siguiente:

- I. Presentación del PDEM 2023-2029
- II. Introducción
- III. Marco legal
- IV. Alineación del PDEM 2023-2029 con la Política de Desarrollo Nacional
- V. Alineación del PDEM 2023-2029 con agendas internacionales

VI. Participación democrática en la formulación del PDEM 2023-2029

VII. Dinámica y transformación demográfica

VIII. Ejes / Dimensiones del desarrollo

VIII.I Dimensión social

Diagnóstico por tema del desarrollo

Prospectiva (visión de Estado)

Estrategia social

Proyectos aceleradores del desarrollo social

Indicadores de seguimiento y evaluación

VIII.II Dimensión económica

Diagnóstico por tema del desarrollo

Prospectiva (visión de Estado)

Estrategia económica

Proyectos aceleradores del desarrollo económico

Indicadores de seguimiento y evaluación

VIII.III Dimensión territorial y de medio ambiente

Diagnóstico por tema del desarrollo

Prospectiva (visión de Estado)

Estrategia territorial y medio ambiental

Proyectos aceleradores del desarrollo territorial

Indicadores de seguimiento y evaluación

VIII.IV Dimensión seguridad

Diagnóstico por tema del desarrollo

Prospectiva (visión de Estado)

Estrategia de seguridad

Proyectos aceleradores para la seguridad

Indicadores de seguimiento y evaluación

VIII.V Dimensiones transversales

- Diagnóstico por tema del desarrollo
- Prospectiva (visión de Estado)
- Estrategia transversal
- Proyectos aceleradores transversales
- Indicadores de seguimiento y evaluación

IX. Sistema de seguimiento y evaluación del PDEM y sus programas

X. Anexos

Esquema 43. Contenido mínimo del PDEM



Fuente: COPLADEM, 2023.

II.II.I. Presentación

Es el primer apartado del contenido del PDEM, sin embargo, es pertinente realizarlo al final de todo el proceso de integración, una vez que se han abordado todos los tópicos del documento y teniendo claridad sobre los pasos que se siguieron para redactar el PDEM, los actores implicados y las estrategias que se implementarán para la resolución de los problemas identificados.

En este apartado, el gobierno comunicará a la población su compromiso político, al tiempo de exponer las demandas ciudadanas y los retos que se identificaron en la entidad durante los ejercicios de consulta ciudadana. En este sentido, el mensaje habrá de exponer las principales aspiraciones de la administración 2023-2029 en materia de desarrollo sostenible y las medidas prioritarias para lograrlo.

II.II.II. Introducción

Este apartado corresponde a la descripción de los elementos jurídicos, metodológicos y técnicos que posibilitan la integración del PDEM, también se describen de manera general los elementos de planeación que han facilitado tal proceso, las herramientas que permitieron su armonización con las agendas internacionales, así como la importancia de la priorización de determinadas acciones a favor del desarrollo sostenible y la relevancia del quehacer estatal en el bienestar social.

II.II.III. Marco Legal

Se describe de manera general la normativa que rige la elaboración del PDEM por parte del Gobierno del Estado de México; por lo que se sugiere que se desarrolle en apego a lo descrito en cada ordenamiento. Con el objetivo de facilitar su lectura, es preferible que este apartado se presente de una forma sintética, ilustrativa y esquemática.

II.II.IV. Alineación del PDEM 2023-2029 con la Política de Desarrollo Nacional

El Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2023-2029, además de establecer la ruta por la que se ha de avanzar hacia un estado justo, plural, incluyente, equitativo, solidario y con sentido social, mediante la continuidad de acciones estratégicas, contribuye al cumplimiento de los objetivos nacionales para lograr el desarrollo social, económico, político y cultural del país, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

II.II.V. Alineación con Agendas Internacionales

Es conveniente subrayar que la apropiación de las agendas internacionales debe considerarse en todo momento como parte fundamental del desarrollo del Estado de México. En este sentido, sus objetivos, metas, indicadores, medios de implementación, horizonte temporal y principios de integralidad son elementos orientadores de la planeación y de la gestión pública para el desarrollo sostenible, por lo que deben incluirse al menos de manera enunciativa en este apartado.

II.II.VI. Dinámica y transformación demográfica

El objeto de esta sección es realizar un análisis de la población del Estado desde su estructura, dimensión, cambios en su tamaño, distribución y movilidad en el territorio, siendo éste sumamente importante para la planeación de las políticas públicas, la toma de decisiones e implementación de estrategias específicas por sectores o grupos sociales.

Este análisis debe mostrar la evolución y comportamiento de la población a partir del estudio de indicadores que permitan identificar las principales necesidades de los grupos de edad en materia de vivienda, salud, educación, empleo, servicios públicos y equipamiento. Al tiempo de identificar brechas de desarrollo y visibilizar a aquellas personas que están en situación de mayor vulnerabilidad y rezago.

Los principales temas/indicadores para la elaboración de esta sección son:

Esquema 44. Principales temas/indicadores sobre dinámica poblacional

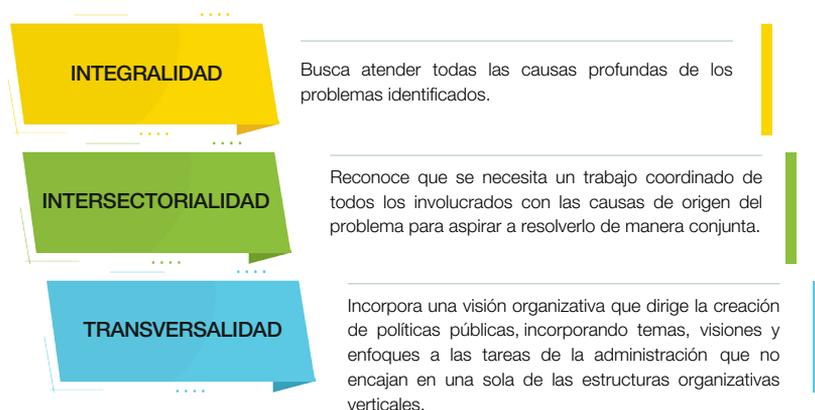


Fuente: COPLADEM, 2023.

II.II.VII. Análisis-Diagnóstico por eje o dimensión estratégica

El análisis o diagnóstico sobre el estado actual de los temas centrales para el desarrollo resultará en la mejora sustantiva de los procesos de diseño de la política pública, para lo cual deberán estar presentes tres conceptos fundamentales:

Esquema 45. Conceptos fundamentales en el diseño de política pública



Fuente: COPLADEM, 2023.

El diagnóstico deberá ser concreto, con soporte en un análisis técnico (información estadística) y una breve descripción contextualizada en dos momentos:

- a) Pasado reciente, con el fin de hacer referencia al menos a los últimos 5 años de la evolución de las principales áreas de atención en cada tema estratégico.
- b) Situación actual, en donde se describirá el estado presente del o los componentes que integran el tema estratégico que se aborda.

Su realización implica un análisis crítico de la problemática o temas centrales que serán atendidos en el ámbito del desarrollo sostenible para las dimensiones social, económica, territorial, ambiental, de seguridad, justicia social, protección de los derechos humanos, igualdad de género, política de cooperación, gestión integral del riesgo, modernización, conectividad y uso de tecnologías, entre otras.

Dicho análisis representa la línea base que permitirá generar los planteamientos y líneas de futuro que guiarán las acciones de gobierno hacia un horizonte de mejora alcanzable en los próximos años.

A través de un correcto diagnóstico, es posible focalizar mejor las acciones y los recursos, permitiendo identificar las fortalezas y debilidades en la materia e instrumentar programas integrales que atiendan de manera prioritaria los problemas públicos identificados.

Con base en lo anterior, es posible definir tres fases en la etapa del diagnóstico y elaboración de la visión, así como los productos que generan.

a) Definición de ejes/dimensiones y temas estratégicos del desarrollo

Se refiere a la definición de los ejes temáticos o dimensiones estratégicas con los temas que conformarán las grandes líneas de política pública del PDEM. Para ello, es indispensable que participen todas las dependencias y organismos auxiliares del Ejecutivo Estatal, cuyo conocimiento y experiencia es necesaria a fin de generar políticas públicas transversales, coordinadas y coherentes en torno a objetivos y metas comunes claramente identificadas para el logro de los resultados deseados.

En este tenor, los ODS son de gran utilidad para la definición de los ejes temáticos. La decisión final sobre los ejes que se seleccionarán deberá mostrar claramente las áreas de política pública que comprenden, así como su vínculo con los ODS.

Esquema 46. Principales temas a considerar en los ejes/dimensiones del PDEM 2023-2029

Eje estratégico SOCIAL	
1 Economía Sostenible e Igualitaria	2 Educación
Identificar y analizar los principales factores que obstaculizan el pleno desarrollo en la entidad, tales como la pobreza y desigualdades sociales en el territorio mexiquense, para promover una política social que privilegie el acceso efectivo de las personas a los derechos sociales.	Identificar y reconocer las principales limitaciones dentro del sector educativo en cuanto al rezago educativo, acceso igualitario e inclusivo, personal docente, infraestructura, equipamiento, procesos de enseñanza-aprendizaje e innovación tecnológica.
3 Salud	4 Vivienda
Conocer las principales necesidades de la población mexiquense en cuanto al acceso a servicios de salud, infraestructura y equipamiento, personal médico, investigación científica, protección social, atención primaria, promoción del autocuidado, cultura física, deporte y recreación.	Conocer y describir la situación en la que vive la población con respecto a las condiciones de habitabilidad y sanidad en las viviendas, acceso a servicios básicos y tecnología en los hogares.
5 Inclusión	
Identificar y analizar los principales factores que provocan la exclusión social, cultural y digital de las personas mexiquenses.	
Eje estratégico ECONÓMICO	
1 Transformación productiva sostenible y ambiente	2 Cambio en relaciones laborales
Considera el impacto de los cambios globales y regionales en los sectores económicos estatales de agricultura, ganadería, floricultura, acuicultura, minería, industria, infraestructura, energía, transporte y servicios. En cuanto a lo macroeconómico, actúa con políticas sectoriales específicas para distintas ramas socio-productivas de la actividad económica. Condiciones ambientales de la entidad se abordan a partir de las actividades macroeconómicas, emisión de gases de efecto invernadero, sobreexplotación de fuentes de energía y uso de recursos naturales, deterioro de la calidad del agua, deterioro de suelos y deforestación.	Redimensionamiento de los derechos de los individuos en el ámbito laboral y reivindicación de la diversidad, capacitación del personal para un mayor desarrollo individual. Considera las desigualdades de género, las desigualdades sociales en las mujeres, principalmente sobre las condiciones de inserción laboral y económica, menores prestaciones sociales y la responsabilidad por las tareas de reproducción social, lo que compromete su desarrollo personal.
3 Innovación y emprendimiento	4 Mejora socioeconómica de grupos
Considera el impulso a microempresas a través de proyectos en los diferentes sectores económicos.	Considera el impulso de actividades económicas individuales, cooperativas y asociaciones para emprendimientos en general, remesas e inversión local, economía popular y de género.
5 Complejos productivos estratégicos	
Considera las nuevas tecnologías para procesos y productos que demandarán nuevos insumos y fuentes de energía, mecanismos de comercialización y distribución, nuevas capacidades en trabajadores y nuevas regulaciones públicas. Los complejos productivos concernientes a agroindustria; industria productiva y logística; turismo, cultura, esparcimiento, deportes, comercio y servicios.	

Eje estratégico TERRITORIAL	
1 Regeneración ecosistémica	2 Recuperación del estado de salud del territorio: agua, industria, agricultura y ganadería
Identifica y describe los tipos de ecosistemas con los que cuenta la entidad y que proveen de recursos a las ciudades y a los sectores económicos. La descripción habrá de complementarse de un análisis de las áreas de oportunidad para su recuperación y generar el principal activo de los ecosistemas que es el capital social.	Identifica, describe y analiza la base de soporte del funcionamiento del territorio en términos de agua y suelos para centrar acciones en varios sectores productivos de la entidad como la industria, agricultura y ganadería, para que en sus modelos de intervención y transformación incorporen las variables ecológicas que ayuden a recuperar las condiciones favorables de salud del suelo, cuerpos de agua (mantos y acuíferos) y aire.
3 Regeneración urbana	4 Gobernanza urbana
Describe y analiza la estructura de la ciudad para identificar los impactos negativos al medioambiente, vulnerabilidad y riesgos, seguridad de las personas, la carencia de acceso a los servicios básicos, equipamiento e infraestructura urbana, movilidad, accesibilidad y la pérdida de identidad de los barrios y las comunidades.	Describe las capacidades del gobierno para gestionar de manera eficaz los proyectos en los que la discusión no puede centrarse exclusivamente en la narrativa de beneficios económicos, sino en los alcances en términos de impactos ambientales, costos sociales y culturales.
Eje estratégico SEGURIDAD	
1 Seguridad ciudadana	2 Ciberseguridad
Identificar y analizar los principales problemas de seguridad pública y procuración de justicia en el estado. Dentro de los indicadores para realizar el diagnóstico de este tema, se encuentran los referentes a la estructura y equipamiento para la seguridad pública y procuración de justicia.	Identificar los problemas de seguridad digital a los que las instituciones, personas y organismos se enfrentan, así como atenderlos, perseguirlos y evitarlos para garantizar la protección de datos personales.
3 Derechos Humanos y paz	4 Sistema penitenciario
Analizar la situación actual del acceso a los Derechos Humanos en el estado, los mecanismos y protocolos implementados para su atención. Con base en un diagnóstico con información cuantitativa y cualitativa basada en objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables.	Identificar y atender los retos a los que se enfrenta el estado para mejorar la calidad de vida de las personas privadas de la libertad, haciendo ejercicio de sus Derechos Humanos y facilitando su reinserción social mediante programas laborales y educativos, de salud mental y nuevas oportunidades para el primer empleo al terminar su estadía dentro de los centros penitenciarios de la entidad.
5 Justicia restaurativa	
Atender, mejorar, facilitar y agilizar los problemas jurídicos entre las personas, garantizando que los conflictos puedan ser resueltos mediante la conciliación para atender el mayor número de casos posible en el Estado de México. Se deberá realizar un diagnóstico de la cantidad de carpetas y juicios inconclusos para especificar cuales podrán resolverse mediante la mediación y cuáles irán con un juez para dar sentencia.	

Eje transversal IGUALDAD DE GÉNERO	
1 Empleo y paridad de género	2 Salud
Describir la situación actual de la población femenina en materia de empleo analizando variables como la tasa de participación económica de las mujeres, porcentaje de mercado formal e informal, ingreso mensual promedio, así como violencia laboral y el porcentaje de participación de las mujeres en puestos de liderazgo dentro de la administración pública y el sector privado.	Analizar la tasa de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años, porcentaje de mujeres embarazadas menores de 19 años, número de nacimientos de madres menores de 20 años, así como analizar la violencia obstétrica que sufren las mujeres durante el embarazo y durante el parto, y el número de muertes maternas y causas.
3 Educación	4 Violencia de género y acceso a la justicia
Analizar el nivel de escolaridad en la población femenina, analfabetismo digital e incorporación de las mujeres a carreras relacionadas con las ciencias, matemáticas, ingeniería y tecnología.	Analizar y describir la situación actual del índice de violencia que se ejercen a la mujer y tipos, tasa de feminicidios y desapariciones, y el acceso a servicios especializados en violencia de género a nivel estatal.
5 Cuidados	
Analizar el número de horas que dedican las mujeres a tareas de cuidado y trabajo doméstico.	
Eje transversal GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENTE	
1 Combate a la corrupción	2 Participación ciudadana y organizaciones de la sociedad civil
Desarrollar un diagnóstico que contenga la situación actual sobre la percepción de la corrupción en la administración pública.	Explicar la importancia de la participación ciudadana y el trabajo colaborativo gobierno-sociedad como mecanismo eficaz de la gobernanza.
3 Alianzas estratégicas	4 Transparencia y rendición de cuentas
Describir la relevancia de establecer alianzas estratégicas con gobiernos nacionales y extranjeros, así como con organismos internacionales en pro del desarrollo del estado y la lucha contra las desigualdades.	Identificar y describir los indicadores estratégicos en la materia, así como los mecanismos y normatividad que se han implementado al respecto, además de describir la situación que guardan las finanzas públicas en el estado.
5 Modernización, conectividad y uso de las tecnologías	
Describir y analizar los tipos de mecanismos digitales implementados dentro de la administración pública para la oferta de trámites y servicios por internet proporcionados a la población, así como analizar el porcentaje de accesos a internet en hogares y describir la importancia de la profesionalización y capacitación a los servidores públicos y a la ciudadanía en general en el uso de nuevas tecnologías.	

Fuente: COPLADEM, 2023.

b) Observancia de la participación y consulta de los diversos actores

Una vez que se tienen seleccionados los ejes o dimensiones del desarrollo, se deben llevar a cabo las actividades de participación y consulta de grupos y organizaciones sociales, académicas y del sector privado que, a la luz de ejercicios coordinados, colaborativos e incluyentes, permitan obtener las opiniones y aportes que proveerán una visión amplia e integral en los temas centrales para el desarrollo de la entidad.

Para cumplir con el ejercicio legal de la realización de consultas ciudadanas que recojan los intereses y aspiraciones sociales, se recomienda considerar los mecanismos e instrumentos de participación señalados en el Artículo 24 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios:

- 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.

Cabe señalar la importancia de considerar cómo se podrán identificar las necesidades e intereses de las personas más marginadas y en situación de vulnerabilidad que podrían quedar al margen de los ejercicios participativos. Asimismo, proveer información completa a las y los participantes para que comprendan el alcance de sus aportaciones, cuidando no generar falsas expectativas y promoviendo su involucramiento en posteriores fases del proceso de planeación.

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 diagnóstico y estrategia del PDEM.

c) Elaboración del diagnóstico estatal y de la visión 2030 del Estado de México

Una vez realizado el análisis técnico documental, así como el resultado de las demandas y propuestas sociales vinculadas a los temas prioritarios en los ámbitos social, económico, territorial, de seguridad y de gobierno en la entidad, se integrará el diagnóstico estatal que permita contar con un panorama general sobre las condiciones actuales del territorio estatal y su población, mismas que sirvan de base a las autoridades para la toma de decisiones y el establecimiento de los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que integrarán la carga estratégica del PDEM.

Para tal propósito, se deberá sistematizar toda la información de los diagnósticos, a fin de:

- Identificar los cambios ocurridos en la entidad, el estado actual en que se encuentra y los grandes retos que enfrenta.
- Definir las situaciones problemáticas que existen en cada Eje o Dimensión o de la interacción entre ellos, las cuales deben ser priorizadas.
- Determinar los problemas que pueden generarse si no se realiza una intervención.
- Formular una propuesta de escenario deseado y posible, en el cual se visualice la transformación y superación de las situaciones problemáticas, aprovechando y potenciando las ventajas y oportunidades.
- Desprender la visión compartida de desarrollo y los objetivos que orientarán el PDEM.

A través de un correcto diagnóstico, será posible focalizar mejor las acciones y los recursos, permitiendo identificar las fortalezas y debilidades en la materia e instrumentar programas integrales que atiendan de manera prioritaria los problemas públicos identificados¹⁵.

15. La formulación del árbol de problemas apoyaría el estudio sistemático que reúne la información necesaria para caracterizar y conocer las condiciones actuales del territorio estatal y contribuir en la integración del Diagnóstico.

II.II.VIII. Prospectiva/visión/retos

Apartado en donde se bosquejan algunos fenómenos emergentes y factores de cambio con potencial de ruptura, las tendencias en los componentes de los temas estratégicos, lo que permitirá delinear la visión de Estado a largo plazo, particularmente hacia 2030, vinculando la contribución al cumplimiento de los ODS.

La sistematización del diagnóstico estatal será la base para que se proceda a elaborar la visión de largo plazo, que deberá ser debidamente analizada por todos los actores involucrados hasta lograr consenso a la luz de trabajos coordinados, colaborativos e incluyentes.

La visión es una descripción de las aspiraciones de largo plazo, definida con base en el consenso de los actores interesados y de todas las esferas de gobierno; lo que sirve de guía para orientar todos los aspectos de la gestión para el desarrollo. Para su definición, se debe considerar (OECD, 2001; Dalal-Clayton y Bass, 2002):

- Un horizonte de largo plazo entre 20 y 30 años;
- Los problemas más importantes cuya resolución debe ser prioritaria;
- Los principales cambios deseados; y la
- Descripción del tipo de sociedad que se desea lograr.

La planeación para el desarrollo tendrá más posibilidades de ser eficaz si tiene una visión de largo plazo y objetivos transparentes y claros que hayan sido acordados con la mayor parte de los actores interesados. La visión de largo plazo es útil para priorizar políticas públicas y proveer de un marco de referencia para la toma de decisiones.

De acuerdo a PNUD (2019), para definir la visión es conveniente considerar las siguientes preguntas:

- i. ¿De dónde venimos y dónde estamos? Esta pregunta será respondida con el diagnóstico estatal.
- ii. ¿Cómo queremos que sea nuestra sociedad en el plazo para el que se está planeando? Contemplando un horizonte de largo plazo; para ello, los ODS constituyen una referencia mundial, señalando el 2030 como el año en el que deben ser cumplidos.
- iii. ¿Qué papel debe desempeñar el gobierno para lograr esa visión, qué recursos son necesarios y qué condiciones se deben cumplir para alcanzar lo deseado?
- iv. ¿Qué valores y principios debe desarrollar el estado para que la visión se convierta en realidad?

II.II.IX. Estrategia

Apartado en el que se establecerán los grandes objetivos, estrategias y acciones que habrán de apuntalar al desarrollo sostenible de la entidad.

Objetivos

El PDEM se integra a partir de objetivos que impactan el desarrollo de la entidad. Estos representan cualitativamente las finalidades hacia las cuales deben dirigirse los recursos y esfuerzos de la administración estatal.

Deben ser concretos para excluir el mayor número de interpretaciones posibles y responder a la interrogante: ¿qué deseamos lograr en los próximos años?

Deben hacer referencia a un problema central y ser claramente traducibles a estrategias. Asimismo, habrán de cumplir con los requisitos de ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con marcos de tiempo definidos (SMART, por sus siglas en inglés):

- **Específico.** Debe ser lo suficientemente claro para que permita conocer lo que se logró modificar o mejorar una vez alcanzado.
- **Medible.** Debe ser susceptible de medirse al alcanzar el éxito (meta).
- **Alcanzable.** Deben ser acotados a lo factible y realizable y no ser demasiado ambiciosos, sin llegar a ser laxos.
- **Relevantes.** Deben estar ligados directamente con problemáticas y sus causas raíz.
- **Marco de tiempo.** Para asegurar su cumplimiento, deben tener marcos de tiempo definidos para su implementación y evaluación.

Estrategias

Referidas al conjunto de principios de acción o hilos conductores mediante los cuales se busca avanzar hacia los objetivos; serán las rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar.

Así como el diagnóstico define los problemas y los objetivos enuncian qué hacer para resolverlos, las estrategias establecen la vía de cómo hacerlo. Una estrategia debe traducir la forma en que un objetivo será logrado de tal manera que cada objetivo puede tener varias estrategias.

Es importante tomar en cuenta que de los objetivos del PDEM derivarán los objetivos de los programas sectoriales, especiales o regionales. Por tal motivo, las estrategias que se formulen deberán tener la amplitud necesaria para alcanzar los objetivos de dichos programas.

Su redacción debe ser breve y concreta, sin incorporar en ellas elementos operativos.

Los objetivos deberán contemplar al menos dos estrategias y las estrategias tendrán que tener al menos dos líneas de acción, a fin de asegurar la estructura piramidal de la planeación.

Líneas de acción

Reflejan las actividades prioritarias que se desprenden de las estrategias. Representan la parte operativa que las dependencias y entidades llevarán a cabo durante el sexenio y son el vínculo entre el PDEM y los programas presupuestarios que las dependencias y entidades ejecutan. Están relacionadas con la estructura programática y, por medio de ésta, con los presupuestos correspondientes.

En este sentido, deben ser lo suficientemente explícitas y detalladas para facilitar su ejecución.

Para su construcción es importante plantearse las siguientes preguntas: ¿cómo se contribuye al logro de las estrategias en un horizonte de corto plazo? y ¿qué debemos hacer para lograrlo? Algunas de las características que deben tener son: ser ejecutables en el corto plazo, deben ser más concretas que las estrategias, deben tener beneficio e impacto de sus resultados en la población.

Las líneas de acción deben ser suficientemente explícitas y deberán evitar términos genéricos. Vinculadas a objetivos operativos, deberán estar ligadas a indicadores claramente definidos y medibles, con metas viables y cuantificables. Las líneas de acción ligadas constituyen los elementos que, articulados en conjunto, dan cuerpo a cada estrategia. De esta forma, las líneas de acción dan lugar a los bienes o servicios que se entregan a la población mediante la ejecución de programas, actividades institucionales, proyectos u obras específicas que permiten poner en práctica una determinada estrategia.

En este tenor, la construcción de una imagen deseada para el Estado de México con enfoque integral y visión de largo plazo, específicamente con horizonte al 2030, será posible a través de la conjunción de políticas públicas guiadas por el eje rector del desarrollo sostenible.

Para ello, es preciso describir y analizar de forma general los temas estratégicos de los ámbitos social, económico, territorial y de seguridad en un marco de transversalidad, rendición de cuentas y gobernanza que, sumados a una coordinación efectiva, la tecnificación de procesos, innovación pública y responsabilidad social, habrán de apuntalar el desarrollo sostenible de la entidad.

En este punto del proceso de planeación es posible identificar cómo los objetivos, las estrategias y líneas de acción del PDEM se vinculan con la Agenda 2030 y cuáles tienen una contribución directa o indirecta. Para más detalles se sugiere consultar la guía de PNUD sobre el Enfoque de la Agenda 2030 en Planes y Programas Públicos en México (2019).

II.II.X. Proyectos Aceleradores del Desarrollo Estatal (PADE)

Generar política pública en un marco de aceleración responde al modelo sostenible, que en esencia atiende la imperante necesidad de priorizar las políticas públicas que integran los instrumentos de planeación hacia un efectivo ejercicio gubernamental de resultados.

De este modo, los proyectos aceleradores abarcan uno o más ejes y temas del PDEM, en ellos se definen los programas que detonarán el desarrollo. La identificación de los proyectos aceleradores o acciones emblemáticas es una manera de priorización, ya que sirve para seleccionar las estrategias que desencadenarán un cambio multidimensional, transversal, de sostenibilidad y con visión de largo plazo.

El diseño de proyectos aceleradores se vuelve un aspecto clave dentro del proceso de planeación, si bien la identificación de prioridades representa *per se* un reto, cuanto más el diseño e implementación de éstos.

Dichos proyectos representan la posibilidad de diseñar e implementar políticas públicas, toda vez que permiten:

- Identificar prioridades, necesidades y ventajas competitivas;
- Promover el trabajo interinstitucional;
- Implementar acciones de mediano y largo plazo no coyunturales;
- Impulsar cambios multidimensionales, transversales y sostenibles.

Para enfrentar con éxito los desafíos que presenta la administración 2023-2029, así como los nuevos retos impuestos durante y después de la contingencia sanitaria originada por la COVID-19, el Estado de México requiere fortalecer

las acciones y proyectos orientados a conferir recuperación y estabilidad en los ámbitos estratégicos que conlleven a garantizar el bienestar de la población mexiquense.

La visión que motiva estos trabajos es actuar con firmeza en el presente para asegurar un futuro a las siguientes generaciones, interviniendo con responsabilidad para asumir las dinámicas que demanda el mundo actual, vanguardia para encarar los retos y resiliencia para adaptarse y recuperarse de manera eficiente ante situaciones tan diversas que trastocan el orden político, social, económico y medioambiental, como la reciente irrupción de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

En este contexto, y con el trabajo colaborativo de las dependencias y organismos auxiliares del Ejecutivo Estatal, se deberá integrar una batería de proyectos estratégicos que precisen las prioridades de política que conferirán recuperación y estabilidad en los diferentes ámbitos del desarrollo, definiendo una trayectoria que se ajuste a la realidad en un marco de transversalidad y sostenibilidad.

Los proyectos se encontrarán agrupados por ejes estratégicos y transversales, a fin de mantener la congruencia con el principal instrumento de planeación y los programas sectoriales que de éste se deriven. Para su integración, deberán diseñarse fichas de identificación con los siguientes elementos:

Esquema 47. Elementos de identificación PADE



Fuente: COPLADEM, 2023.

Esquema 48. Ficha de Identificación de los proyectos estratégicos

1	Proyecto Estratégico:	PILAR / EJE
Objetivo		
Alineación		
ODS	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>8 Crecimiento Económico Sostenible METAS</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>9 Industria, Innovación e Infraestructura METAS</p> </div> <div style="font-size: 24px; color: white; margin: 0 10px;">➔</div> <div style="text-align: center;"> <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">PDEM 2023-2029</p> <p>Objetivo (s)</p> <p>Estrategia (s)</p> <p>Línea de Acción (s)</p> </div> </div>	
Indicador vinculado		
Dependencias Responsables		
Beneficios		
Inhibidores		
1	Proyecto Estratégico:	PILAR/EJE
<div style="display: flex; justify-content: space-around; font-size: 8px;"> Objetivo(s) atendido(s) Estrategia(s) atendidas(s) Línea(s) de acción atendida(s) </div>		
Componente 1.		
Objetivo		Responsable (s)
Estrategia		
Línea de acción		
Acciones específicas		
Componente 2.		
Objetivo		Responsable (s)
Estrategia		
Línea de acción		
Acciones específicas		
Componente 3.		
Objetivo		Responsable (s)
Estrategia		
Línea de acción		
Acciones específicas		

Fuente: COPLADEM, 2023.

II.II.XI. Indicadores estratégicos

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios define los indicadores como el parámetro utilizado para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un plan, programa, proyecto o actividad. Es la base del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño para monitorear y evaluar la ejecución de las tareas gubernamentales.

Los indicadores constituyen un elemento esencial en la gestión pública, relacionando su accionar hacia el cumplimiento de metas y de resultados claramente establecidos. De ahí la importancia de definir correctamente los indicadores y metas del PDEM, ya que debe existir una relación directa entre los objetivos y los resultados esperados.

Los indicadores consignados para el PDEM deberán reunir los siguientes atributos:

- **Claro.** No existen dudas acerca de qué es lo que busca medir. Esto implica que el nombre del indicador sea autoexplicativo y acorde con el método de cálculo, que la frecuencia de medición y la unidad de medida entre las variables que integran el método de cálculo sean consistentes y que la descripción de dichas variables permita a cualquier actor comprender a qué se refieren los términos y conceptos usados.
- **Relevante.** Cuando aporta información de al menos un factor relevante del objetivo al cual se encuentra asociado, es decir, debe estar definido sobre algún aspecto importante con sentido práctico. Esto implica, además, que en el indicador se especifique al menos una meta acorde con su frecuencia de medición y que esté construido como la relación de dos o más variables.
- **Económico.** Criterio para la elección de indicadores referido a los costos e implicaciones para su costo y medición; se deben elegir aquellos indicadores disponibles a un costo razonable.
- **Monitoreable.** Si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca. Esto implica que se conozcan el valor de la línea base del indicador y los datos precisos para ubicar dónde es posible consultar el medio de verificación, y que la periodicidad con la cual éste se actualiza sea consistente con la frecuencia de medición del indicador.

- **Adecuado.** Cuando aporta la información suficiente para emitir un juicio terminal y homogéneo respecto del desempeño del programa, es decir, que distintos actores pueden llegar a conclusiones similares al interpretar el indicador. Lo anterior implica que las metas anuales y sexenales sean congruentes con el sentido del indicador (ascendente o descendente) y que su dimensión (eficiencia, eficacia, calidad o economía) sea consistente con los conceptos de la Metodología del Marco Lógico.

Cada indicador debe contar con una ficha técnica, la cual debe contener información como:

- Nombre del indicador
- Descripción
- Método de cálculo
- Unidad de medida
- Frecuencia de medición
- Componentes de medición
- Características de las variables (metadatos)
- Determinación de metas
- Fuente

Asimismo, los indicadores deberán estar vinculados con la Agenda 2030. Esta vinculación puede ser tanto de una relación de contribución con el indicador global del ODS, o bien que se haya adoptado un indicador de la Agenda 2030 y se ajuste para el Estado de México. Si el indicador no se puede vincular en ninguno de los dos casos, entonces se puede vincular con la meta de los ODS que se relacione.

Algunas sugerencias para la incorporación del enfoque A2030 son:

- Identificar las contribuciones de los indicadores al cumplimiento de la Agenda.
- Tomar en cuenta más de una dimensión del desarrollo en la definición de los indicadores.
- Desagregar los resultados por grupos de población o áreas prioritarias, a fin de visibilizarlos.
- A la hora de definir los tipos de medida a emplear, privilegiar la medición de brechas de desarrollo sobre los promedios.
- Alinear la temporalidad de la medición con los plazos de la Agenda.

Esquema 49. Ficha técnica de los indicadores estratégicos

Indicador: Porcentaje de población en situación de pobreza



Descripción

Mide el porcentaje de la población que vive en pobreza multidimensional, la cual presenta al menos una carencia social e ingresos insuficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias.

Método de Cálculo

El cálculo oficial de pobreza lo realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) con una metodología multidimensional, utilizando información de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH).

Periodicidad

Bienal

Posición del Estado de México a nivel Nacional

12

Otras entidades

Entidad	Posición	Tasa de pobreza
Baja California	32	22.5
Chiapas	1	75.5

Componentes de medición

- Ingreso corriente per cápita
- Rezago educativo
- Acceso a servicios de salud
- Acceso a seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda
- Servicios básicos de la vivienda
- Acceso a la alimentación

Comportamiento del indicador

Indicadores	Estado de México (miles de personas)					Nacional (millones de personas)
	2012	2014	2016	2018	2020	
Población en situación de pobreza	7,328.74	8,269.85	8,230.20	7,546.54	8,342.50	55.65
Pobreza moderada	6,383.07	7,063.00	7,173.24	6,680.70	6,940.59	44.86
Pobreza extrema	945.67	1,206.85	1,056.96	865.75	1,401.91	10.79

Porcentaje de Población en pobreza 2016-2020



Dependencias que inciden

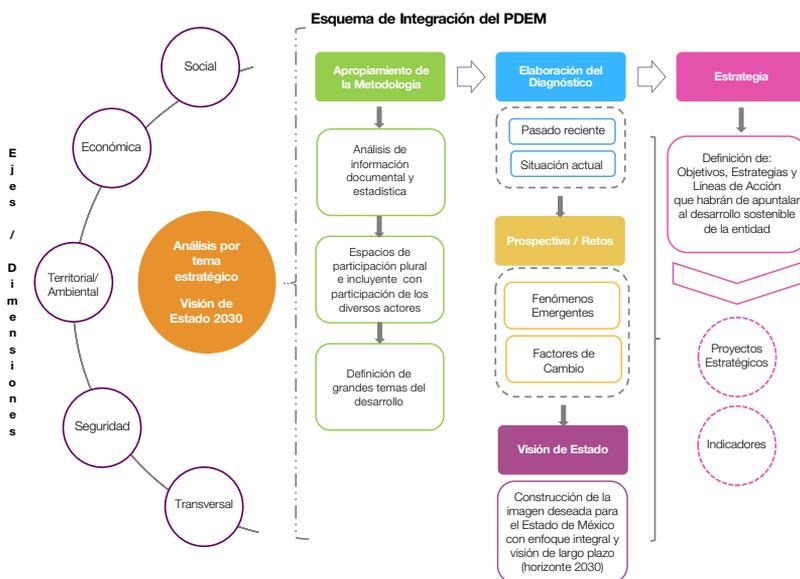
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Salud
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría del Trabajo

Fuente

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), con estimaciones del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2016-2018 y la ENIGH 2020. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx

Fuente: COPLADEM, 2023.

Esquema 50. Esquema general de la metodología para la integración del PDEM 2023-2029



Fuente: COPLADEM, 2023.

II.III. Programas derivados del Plan de Desarrollo del Estado de México

Para contribuir al logro de los objetivos consignados en el PDEM, se elaborarán los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, sujetos a las previsiones contenidas en el plan estatal.

II.III.I Programas sectoriales

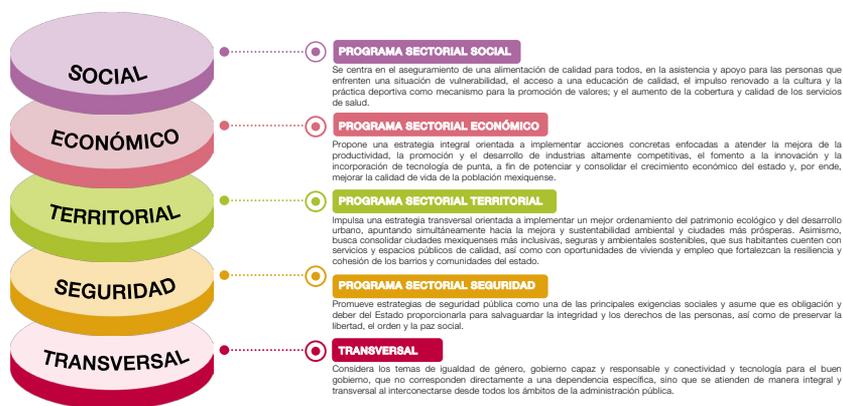
Los programas sectoriales hacen referencia al conjunto de objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo, tendientes a elevar la calidad de vida de la población. Tienen como objetivo fundamental lograr una mayor integración de todos los grupos sociales al proceso de desarrollo y crecimiento económico de la entidad. Por tanto, deberán considerar primordialmente a aquellas personas que presentan múltiples vulnerabilidades y mayor rezago. Estos programas se sustentan en diversos análisis que se integran dando como resultado un diagnóstico de la situación actual, lo que permite determinar los objetivos de las políticas públicas y los proyectos específicos para atender dicha realidad asignando responsabilidades institucionales, así como un presupuesto adecuado y claramente definido para lograr las metas previstas a lo largo del tiempo.

En el marco del Sistema de Planeación para el Desarrollo, derivado del PDEM 2023-2029, se tendrá que llevar a cabo la integración de los programas sectoriales para el mismo periodo, proceso coordinado por el COPLADEM, bajo la responsabilidad de las dependencias del Ejecutivo Estatal, a través de sus Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE). Derivado de una serie de reuniones de trabajo con los titulares de estas instancias para tomar acuerdos sobre la integración y contenido de cada uno de los programas, las dependencias proporcionarán al COPLADEM los insumos necesarios para la estructuración de los documentos, los cuales serán diseñados en consenso y en apego a los principios de intersectorialidad y transversalidad.

En cumplimiento a lo previsto en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y con el propósito de instrumentar, coordinar y orientar las políticas públicas establecidas en el PDEM 2023-2029, se sugiere integrar cinco programas sectoriales en materia social, económica, territorial, seguridad pública y de política transversal, en correspondencia con los ejes/dimensiones del desarrollo del PDEM.

Los programas sectoriales incorporarán las directrices sustantivas que dan vida y vinculación al logro de objetivos y metas establecidas en el PDEM, así como su relación con el presupuesto correspondiente como un factor determinante para su cumplimiento, con base en las acciones relacionadas directamente con cada uno de los sectores considerados para un desarrollo coherente, integral y coordinado, atendiendo la definición de las áreas responsables, los instrumentos que sustentarán las acciones, los resultados esperados y la forma en que éstos se medirán, proveyendo los elementos necesarios para el adecuado seguimiento y evaluación. La vinculación con las metas de los ODS y la integración de los principios de la Agenda 2030 puede fortalecer este proceso.

Esquema 51. Características programas sectoriales



Fuente: COPLADEM, 2023.

II.III.II Programas regionales

Estos programas son los instrumentos de planeación estratégica que, mediante la territorialización de la política pública, definen prioridades y proyectos específicos que promueven y fortalecen el desarrollo de la entidad. Los programas referidos seguirán los lineamientos y directrices del PDEM 2023-2029 y de sus programas sectoriales a nivel de las 20 regiones geográficas en que es dividido el Estado de México, mismas que se diseñaron para promover el desarrollo equilibrado y armónico, potencializando las vocaciones productivas de cada región, fortalecer el desarrollo de las comunidades y atender desde un enfoque de resultados y focalización, las principales necesidades de los municipios del Estado de México.

Lo anterior sin olvidar su contribución a las metas de los ODS, por ello, de manera paralela, se considera en todo momento la alineación con la Agenda 2030. Para esto, será importante considerar un enfoque de derechos humanos y de género, identificando qué grupos se encuentran excluidos de los servicios y derechos sociales, urbanos, económicos, tecnológicos y políticos debido a aspectos como su identidad, su lugar de residencia, su situación socioeconómica o si, por estas mismas causas, se encuentran más expuestos o vulnerables a riesgos naturales o antropogénicos.

Como parte de los mecanismos de participación ciudadana para la formulación de los programas regionales, deberá impulsarse la estrategia de consulta pública a través una plataforma en línea, diseñada para este objetivo a efecto de garantizar la captación de propuestas ciudadanas con un amplio sentido social, las cuales concentrarán visiones del sector público, social y privado, la academia e interesados en el desarrollo y prosperidad de sus regiones, municipios y comunidades.

Para su difusión en todo el territorio mexiquense, se podrán instalar en los 125 municipios de las 20 regiones del estado buzones de opinión ciudadana, cuyo propósito será agilizar la consulta y nutrir la plataforma durante un periodo de tres meses.

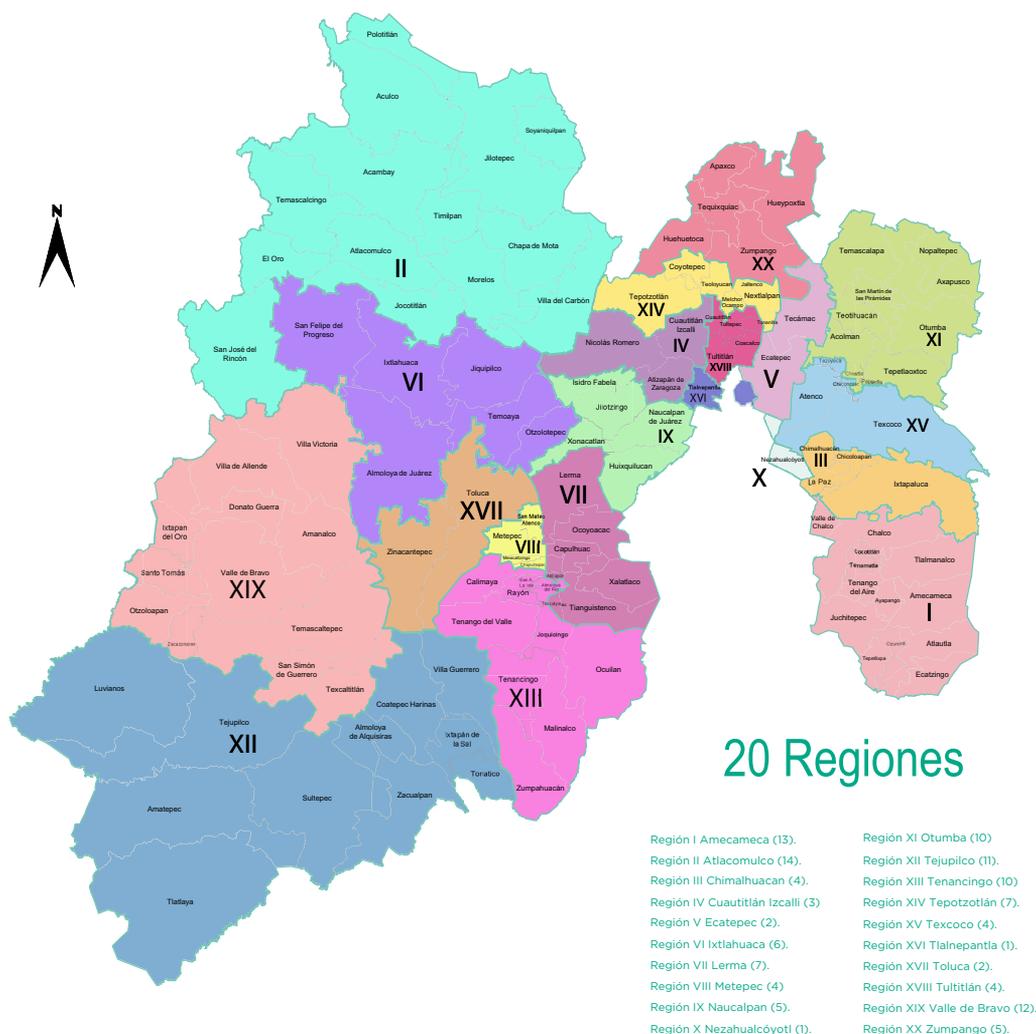
Como resultado se formularán los programas regionales para el periodo 2023-2029, correspondientes a las 20 regiones:

- Programa Regional I Amecameca
- Programa Regional II Atlacomulco
- Programa Regional III Chimalhuacán
- Programa Regional IV Cuautitlán Izcalli
- Programa Regional V Ecatepec
- Programa Regional VI Ixtlahuaca
- Programa Regional VII Lerma
- Programa Regional VIII Metepec
- Programa Regional IX Naucalpan
- Programa Regional X Nezahualcóyotl
- Programa Regional XI Otumba
- Programa Regional XII Tejupilco
- Programa Regional XIII Tenancingo
- Programa Regional XIV Tepotzotlán
- Programa Regional XV Texcoco
- Programa Regional XVI Tlalnepantla
- Programa Regional XVII Toluca
- Programa Regional XVIII Tultitlán
- Programa Regional XIX Valle de Bravo
- Programa Regional XX Zumpango

Cada programa regional contará con un diagnóstico sobre el contexto territorial y local en el que intervienen e interactúan los distintos municipios que la conforman, con base en una visión integral del desarrollo que incluye el aprovechamiento de las ventajas competitivas y la vocación productiva.

La fortaleza de los programas regionales se encuentra en su capacidad para orientar la intervención pública y, por tanto, en las políticas públicas mediante la articulación de los objetivos, estrategias y acciones con carácter regional.

Esquema 52. Regiones y municipios Estado de México



Fuente: COPLADEM, 2023.

Esta distribución favorece los trabajos para consolidar el desarrollo humano, social, económico y sostenible. De este modo, en virtud de la diversidad cultural y de identidad, así como de las condiciones socioeconómicas de los municipios, es posible pensar en la instrumentación de programas y líneas de acción acordes a las realidades locales y regionales. En ese sentido, es imprescindible analizar y conocer las condiciones y problemáticas que enfrentan los municipios, por lo que las administraciones locales cobran gran relevancia para emprender el diseño de soluciones mediante el trabajo coordinado entre el gobierno municipal, la sociedad civil y todos los actores que intervienen en el territorio. Lo mismo sucede con la coordinación entre el gobierno estatal y las administraciones municipales.

II.III.III Programas institucionales

Los programas institucionales forman parte de los documentos programáticos vinculados al Plan de Desarrollo del Estado de México, en los que la Dirección General de Innovación contribuye tanto a su formulación como a su ejecución y seguimiento.

Son diferentes unidades administrativas las que participan en la formulación de estos documentos dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, ello mediante la formulación, pero, principalmente, por la ejecución y el impulso de programas de desarrollo institucional en materias como: la reingeniería de procesos, el mapeo y la optimización de procesos administrativos, el diseño e implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad, la simplificación y la mejora continua de los trámites y servicios, y la administración y control de los archivos documentales, entre otros.

De acuerdo a la Ley de Planeación, las entidades paraestatales deberán:

Esquema 53. Deberes de las entidades paraestatales



Fuente: COPLADEM, 2023.

Donde los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

Metodología para
la elaboración del

Plan de Desarrollo
del Estado de México

2023-2029

CAPÍTULO III

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO

La evaluación es una herramienta que permite generar información valiosa para los tomadores de decisiones, por ello, se constituye como el instrumento que apoya la gestión pública, a fin de valorar la ejecución de las acciones e identificar el impacto, producto o beneficio en la población y en el entorno, generando así valor público, por lo que la importancia de la misma radica en que los resultados de ésta sean valorados, socializados y sean la base que permita actuar con mayor eficiencia.

De acuerdo a la CEPAL (2018), la evaluación es un componente fundamental de la planificación para el desarrollo que proporciona información para verificar si lo que se planificó a través de las políticas públicas está permitiendo obtener los resultados pronosticados y si éstos corresponden, entre otros, a cambios en materia de bienestar y calidad de vida, aumento de las capacidades y el goce efectivo de los derechos de la población. Sus resultados aportan conocimientos para crear planes, programas y políticas; ponen en evidencia complicaciones no detectadas; contribuyen a estructurar alternativas; aportan datos para implementar nuevos proyectos; y justifican decisiones o alternativas de políticas. Es decir, permiten a los gobiernos tomar decisiones estratégicas de manera informada y, a su vez, difunden lo realizado – y logrado – entre la ciudadanía por medio de la rendición de cuentas.

Salcedo (2011) define la evaluación como una disciplina de la investigación científica que cumple la función significativa de trabajar por una descripción, interpretación y crítica del impacto real de las políticas públicas. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2022), ofrece una definición que completa el concepto anterior: la evaluación es el análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Por su parte, Valdés (2019) refiere que la evaluación no es una decisión tecnocrática, lo que no se mide no se puede mejorar, y tampoco todo lo que se mide, se mide bien. La decisión sobre la métrica a utilizar es fundamental. El interés por la evaluación está generalizado en la mayoría de los gobiernos, que en temas similares han logrado avanzar gracias a los indicadores que continuamente mejoran. La evaluación de las políticas es más que un instrumento técnico, es un mecanismo político muy importante. Se trata de establecer la relación directa entre atribuciones, propósitos y resultados de las políticas, así como para consolidar el ingreso, la inversión y el gasto público. Es el ejercicio de rendir cuentas por la responsabilidad, atribuciones y recursos ajenos conferidos.

Muchos autores coinciden en que esta etapa es clave en la realización de políticas eficaces y eficientes. Es fundamental para analistas y gobernantes porque les permite conocer avances y limitaciones, así como tomar decisiones oportunas y suficientes, principalmente en la aplicación de recursos. Asimismo, para informar de manera sencilla, accesible, concreta, clara y oportuna a la ciudadanía acerca del uso de los recursos y atribuciones entregados al poder público.

Así, coherente con la concepción sistémica del PDEM, se hace necesario institucionalizar un modelo organizacional que genere las bases de su seguimiento y evaluación. El modelo puede ser organizado con los presupuestos de rendición de cuentas interna y externa, además de facilitar el acceso de la sociedad y de las partes interesadas.

En ese sentido, de acuerdo a Behn (1998), la rendición de cuentas, conceptualmente, debe contemplar cuatro componentes interrelacionados:

- a. ¿Quién decide cuáles resultados deben ser producidos?;
- b. ¿Quién responde por la producción de los resultados?;
- c. ¿Quién es responsable por la implantación del proceso de rendición de cuentas?;
- d. ¿Cómo va a funcionar el proceso de rendición de cuentas?

La propuesta consiste en realizar y vincular los foros colectivos de gestión con tareas estratégicas de gestión, seguimiento y evaluación del PDEM, al mismo tiempo que se encuentren orientadas hacia una acción continua de rendición de cuentas interna y externa. Asimismo, organizar la estructura general de gestión

colectiva del PDEM que está alineada con una premisa clave de la Gestión para Resultados: definir las funciones directivas con sus responsabilidades, delimitadas en foros que integren de forma vertical y horizontal su funcionamiento.

La incorporación de la ciudadanía en los procesos evaluativos, como también de los actores clave de los sistemas de planificación y sus planes de desarrollo, es vital para conocer e integrar sus múltiples comprensiones del “éxito” de un plan, su conocimiento de primera mano sobre la implementación efectiva y sobre su grado de apropiación de los procesos de co-producción de los resultados de desarrollo.

La evaluación participativa en procesos de planificación para el desarrollo y el ensayo de experiencias y metodologías participativas de evaluación forman parte de los temas emergentes en la evaluación de la planificación para el desarrollo, en conjunto con el rol de la evaluación en el marco de la implementación de la Agenda 2030.

III.I La propuesta de seguimiento y evaluación

La implementación del PDEM es dinámica y requiere un proceso constante de actualización y verificación de sus acciones y resultados. Por esa razón, el seguimiento, así como la evaluación, siempre están relacionados con resultados identificados previamente en el plan de desarrollo. Están movidos por la necesidad de rendir cuentas sobre el logro de los resultados esperados y proporcionan una base de datos para la toma de decisiones correctivas. Son un instrumento esencial para apoyar el compromiso de rendir cuentas de los resultados, los recursos que se le han confiado y el aprendizaje de la organización. Además, ambos alimentan los procesos de gestión del programa en general y hacen una contribución esencial a la capacidad de gestionar para obtener resultados en materia de desarrollo.

Un punto importante es que las tareas de seguimiento y evaluación están identificadas con los resultados previstos en el plan de desarrollo y no en el presupuesto por resultados. Así se puede organizar una matriz completa de seguimiento y evaluación alineada con la distribución de responsabilidades colectivas en todos los órdenes de gobierno y sus vínculos con las partes interesadas. En este contexto, queda claro que todo proceso de seguimiento del PDEM es una responsabilidad derivada de la planeación, a ser ejecutado de forma participativa y colectiva. Este marco se debe dejar claro, de acuerdo a PNUD (2009) y Cunill Grau y Ospina (2003):

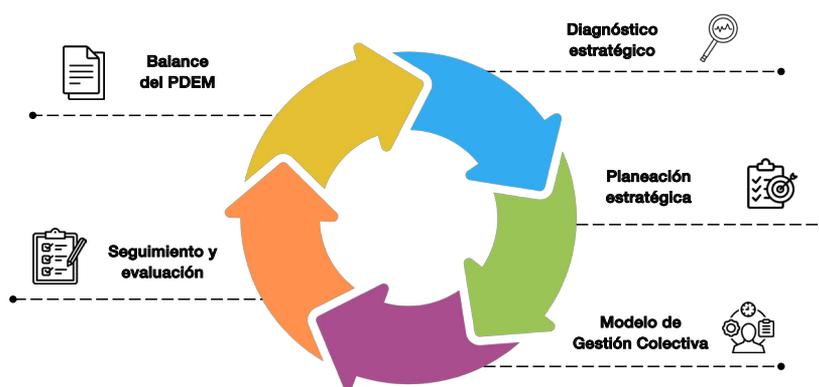
- ¿Para qué evaluar?
- ¿Qué debe ser monitoreado y evaluado y a qué nivel?
- ¿Cuáles son las actividades necesarias para ese seguimiento y para la evaluación?
- ¿Quién es el responsable específico de las actividades de seguimiento y de la evaluación?
- ¿Cuándo se planifican las actividades de seguimiento y evaluación (oportunidad)?
- ¿Cómo se llevan a cabo el seguimiento y la evaluación (métodos)?
- ¿Cómo asegurar el uso de la información?
- ¿Qué recursos necesitan y dónde están asignados?

De esta forma, las etapas fundamentales para el diseño de seguimiento y evaluación son:

1. La definición de la matriz de resultados (enfocado en los fines).
2. Matrices de planeación para el seguimiento y la evaluación (enfocado en los medios).

En términos generales, el seguimiento y evaluación del PDEM operan en un proceso cíclico en el que interactúan con el resto de las fases del proceso de planeación, como se muestra en la siguiente figura:

Esquema 54. Dinámica del seguimiento estratégico de la gestión gubernamental

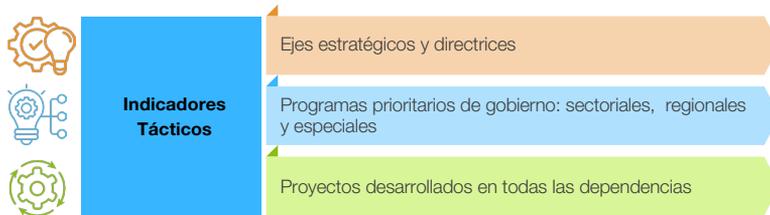


Fuente: COPLADEM, 2023.

III.I.I. La definición de los marcos de resultados

Parte de los resultados propuestos en el plan definen los principales marcos capaces de evaluar la evolución de una situación inicial a una final, acorde a parámetros de medición de resultados. La estructuración de dicho marco permite comunicar las acciones del PDEM a todas las partes interesadas. Además, con su definición de metas para períodos distintos de tiempo, opera como un guion para la acción de todas las dependencias gubernamentales. La estructuración de la matriz de resultados precisa definir los tipos de indicadores que se buscan en el marco de la Gestión para Resultados. De acuerdo a los presupuestos presentados, la arquitectura del sistema de indicadores comprende:

Esquema 55. Jerarquía del sistema de indicadores



Fuente: COPLADEM, 2023 con base en el CLAD (2017).

La acción del gobierno plantea sus objetivos y persigue resultados orientados a la modificación de la situación social, tomando como base el análisis del escenario actual, prospectivo y la definición de su visión. Esos resultados se clasifican en:

Esquema 56. Tipos y dimensiones de marcos de resultados

Dimensión	Jerarquía	Tipo
Resultado	Estratégico	Impacto (efectividad)
Desempeño	Táctico	Efecto (eficacia)
Capacidad	Operacionales	Producto y eficiencia

Fuente: COPLADEM, 2023 con base en el CLAD (2017).

Considerando ese modelo en todas sus estructuras colectivas de gestión, es posible generar una vinculación entre los distintos actores y sus respectivas responsabilidades en términos de conducción de tareas y sus nexos con el proceso de evaluación.

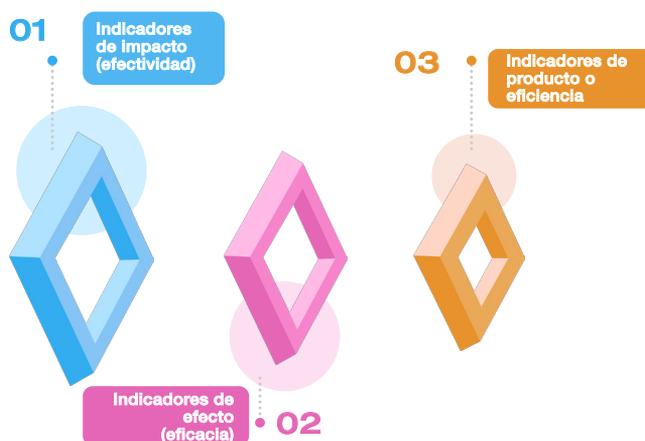
De acuerdo a esa estructura general, es posible poner en marcha el sistema de gestión colectiva, descentralizada y participativa según las concepciones de la Gestión para Resultados, así como el proceso de seguimiento y evaluación de todo el proceso del PDEM. Como ese modelo busca hacer mediciones, organizadas de forma concatenada, dos aspectos son importantes: el establecimiento de líneas de base y la articulación sistémica de los indicadores elegidos según sus respectivas responsabilidades.

En cuanto a la alineación de los indicadores con el enfoque de la Agenda 2030, es necesario considerar algunos aspectos clave como:

- El papel de los indicadores en la garantía del marco de derechos.
- Las características que deben considerar para no dejar a nadie atrás.
- La multidimensionalidad de las mediciones, entre otros.

El PNUD (2002) precisa que, una vez identificados los indicadores, es necesario establecer líneas de base y metas deseadas. Los datos básicos son puntos de referencia a partir de los cuales se puede medir el cambio. La ausencia de informaciones básicas dificulta medir los progresos y avances en el tiempo, seguirlos y evaluarlos. Establecida la línea base, se debe fijar la meta, que dependerá del período del PDEM con sus programas y proyectos.

Esquema 57. Lógica jerárquica de vínculos entre los indicadores



Fuente: COPLADEM, 2023 con base en el CLAD (2017).

III.I.II Matrices de planeación para el seguimiento y la evaluación

El proceso de seguimiento y evaluación es una actividad que compone la gestión de programas y sus proyectos, razón por la cual debe ser realizada de forma periódica. Pero es necesario localizar donde están los programas y proyectos en el diseño y estructura general del plano de desarrollo, como se ilustra en el siguiente esquema:

Esquema 58. Matrices de planeación para el seguimiento y la evaluación



Fuente: COPLADEM, 2023.

En términos más operacionales, el modelaje organizacional básico del PDEM, para fines de gestión, será estructurado en programas y proyectos con base en las siguientes concepciones:

1. Programas: conjunto de proyectos organizados por dependencias que pueden ser transversales o sectoriales y orientados a alcanzar objetivos comunes. Esa finalidad es concretada en un resultado evaluado por medio de indicadores. Articulan un conjunto coherente y alineado de acciones que contribuyen para la implantación y alcance de objetivos preestablecidos en las definiciones estratégicas de gobierno.

Tabla 2. Matriz de elaboración de programas

Nombre:						
Eje estratégico del PDEM:						
Acción estratégica:						
Meta de la acción:						
Alineación con los ODS de la Agenda 2030:						
Programa presupuestario:						
Presupuesto plurianual:						
Otras fuentes de financiamiento:						
Proyecto presupuestario:						
Unidad responsable:						
Unidad ejecutora y su responsable:						
Tipo de programa (intersectorial, sectorial, regional o especial):						
Órganos involucrados:						
Problema que enfrentar y justificativa:						
Público al cuál se dirige:						
Meta del programa:						
Indicadores:						
Línea de base:						
Proyectos	Productos	Cronograma	Responsables	Línea de base	Metas	Presupuesto

Fuente: COPLADEM, 2023 con base en el CLAD (2017).

2. Proyectos: son el desglose detallado de los objetivos y metas de los programas. La sugerencia es que el rumbo que se presenta sea utilizado para concretar mejor las actuales líneas de acción, pues así se puede generar una forma de hacer su seguimiento y evaluación. Aunque la complejidad de las actuales líneas de acción sea distinta, pues algunas contemplan más de una área y distintas acciones (proyectos), la mayor parte son actividades que pueden ser enmarcadas por el concepto de proyectos. De acuerdo a las definiciones del *Project Management Body of Knowledge* o Cuerpo de Conocimiento de Gestión de Proyectos, PMBOK en español, los proyectos son: a) temporales: tienen comienzo y fines definidos; b) entregan productos, servicios o resultados exclusivos; c) desarrollados en etapas de forma gradual, según un cronograma propuesto; d) identifican los responsables; y e) disponen de recursos definidos.

Con el modelo propuesto para organizar los proyectos es posible disponer de un instrumento para organizar los “Planes de Trabajo Anuales” (PTA) para llevar a cabo las actividades de un programa.

Eso es aún más importante para programas y proyectos que representan esfuerzos plurianuales y de múltiples asociados. El responsable del proyecto entrega los productos y elabora el PTA. Así se pueden concretar los vínculos entre los plazos más largos de programas con períodos anuales de ejecución de sus proyectos. Con base en esa matriz de planeación es posible organizar, para fines de gestión del PDEM, sus programas y proyectos hasta el menor nivel organizativo.

Tabla 3. Matriz para elaboración de proyectos

Nombre:						
Eje estratégico del PDEM:						
Acción estratégica:						
Meta de la acción:						
Alineación con los ODS de la Agenda 2030:						
Programa presupuestario:						
Otras fuentes de financiamiento:						
Proyecto presupuestario:						
Unidad responsable:						
Unidad ejecutora y su responsable:						
Tipo de proyecto (intersectorial, sectorial, regional o especial):						
Órganos involucrados:						
Problema que enfrentar y justificativa:						
Metas (productos o servicios):						
Indicadores:						
Línea de base:						
Acciones	Productos	Cronograma	Responsables	Línea de base	Metas	Presupuesto

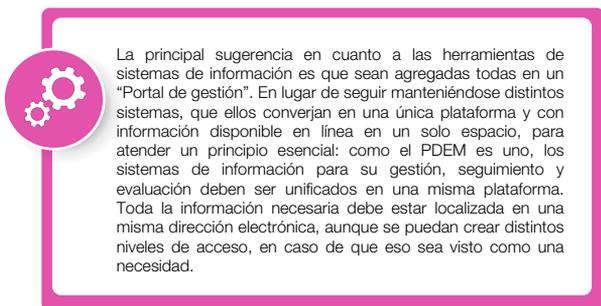
Fuente: COPLADEM, 2023 con base en el CLAD (2017).

III.II Los sistemas de información y retroalimentación del PDEM

De forma esquemática, la información dirigida hacia la sociedad puede ser organizada en tres niveles en cuanto al foco del plan de desarrollo:

- a)Estratégica:** relacionada con las definiciones estratégicas del PDEM (ejes estratégicos, directrices e indicadores de impacto);
- b)Táctica:** relacionada a los programas de planeación sectorial, intersectorial, especial, regional e indicadores de eficacia;
- c)Operacionales:** relacionada a los proyectos ejecutados por las dependencias a nivel regional y los indicadores de producto y eficiencia.

Además es importante la excepción en cuanto a los sistemas de información que el BID y CLAD (2007: 26) destacan:



Uno de los riesgos principales de la GpRD es la facilidad con la que puede desviarse hacia el desarrollo de sistemas de producción de información que, finalmente, se convierten en un objetivo en sí mismo debido a la baja capacidad organizativa y directiva para usar esta información para la gestión real de la cadena de creación de valor. Producir información tiene un costo cada vez menor y no plantea ningún riesgo de gestión. En cambio, usar esa información para tomar decisiones sí supone riesgos. El criterio para distinguir la utilidad o nulidad de la información es simple: los datos que no incidan en la toma de decisiones son innecesarios. En buena medida, el grado de relevancia de la información para la gestión depende del modelo que se escoja para la función directiva.

a) Gestión estratégica: proceso informacional sistemático que apoya la toma de decisión, pues organiza las siguientes informaciones vitales de todo el PDEM:

- La metodología de construcción de diagnóstico estratégico, ejes estratégicos y directrices;
- La metodología para la formulación de programas (sectoriales, regionales y especiales) y proyectos;
- La metodología para la elaboración de indicadores de eficacia, eficiencia y productos;
- El calendario de sesiones de foros colectivos;
- El modelo de acta de reunión;
- Sirve de base para la construcción, formulación y gestión de todas las fases del PDEM, al tiempo que reúne y torna disponible toda información;
- Pasa a ser el único instrumento de trabajo de todos los foros colectivos para fines de gestión, seguimiento y evaluación del PDEM.



Respecto de las actividades de concertación del PDEM, la sugerencia es que el “Portal de gestión” sea responsabilidad de la Coordinación Técnica del Gabinete y que la coordinación ejecutiva y desarrollo tecnológico a cargo del COPLADEM, lo anterior con las sinergias y cooperaciones institucionales de las dependencias claves.

b) Gestión del conocimiento: El “Portal de gestión” puede ser utilizado como herramienta para que todas las dependencias divulguen sus casos de suceso, otras experiencias y textos de planeación pública. De esa forma, el sistema de información puede servir de apoyo también al desarrollo institucional.

El “Portal de gestión”, con ese modelaje, puede contribuir a calificar la comunicación interna y la descentralización gerencial, ya que toca a cada dependencia su alimentación y utilización, y la integración gubernamental en torno al PDEM. Así se cualifica la rendición de cuentas gerencial y la “gestión a la vista”, que incrementa la transparencia interna del gobierno en la ejecución, seguimiento y evaluación del plan, pues de esa forma “todo gobierno puede verse en un único local” a través del “Portal”.

Como éste debe ser el único sistema de información para la gestión del PDEM, será la base de todo el proceso de seguimiento y evaluación. En esa medida, del “Portal de gestión” deben ser generadas las informaciones necesarias para la atención de los requerimientos de evaluación, cuyos indicadores ya deben estar definidos con la construcción de los impactos y programas estratégicos del PDEM.

Además sirve para apoyar a los directivos políticos y gerenciales de todas las dependencias con la retroalimentación de informaciones (Patiño, 2006). Por fin, el “Portal” pasa a ser un instrumento de uso obligatorio en las sesiones de todos los foros colectivos de gestión, desde los estratégicos hasta los operacionales, lo que igualmente debe contribuir al desarrollo de una cultura de integración procesal y uniforme en todas las dependencias.

- Es el espacio que integrará los sistemas de seguimiento y evaluación utilizados en el ámbito estatal, regional y municipal.
- Integrará indicadores que miden la eficacia de las líneas de acción del plan estatal y de los programas sectoriales y especiales, que serán una herramienta para dar seguimiento de las metas alcanzadas y deberán contar con alguna referencia o evidencia de cumplimiento, los indicadores serán un aspecto central de la acción gubernamental.
- El COPLADEM, como responsable de la administración del “Portal”, implementará un sistema de capacitaciones y asesorías constantes con los responsables de las UIPPE sobre el registro de información y generación de reportes.
- El “Portal de gestión” generará información cuantitativa que deberá ser complementada con información cualitativa integrada por las UIPPE para tener un panorama global del cumplimiento de las líneas de acción, esta información servirá para la evaluación del plan en el primer y segundo trienio de gobierno para dar cumplimiento a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
- Debe ser una plataforma de información relevante, congruente y alineada en los tres órdenes de gobierno, con un enfoque territorial para el seguimiento de las políticas gubernamentales, será un proceso continuo que partirá el registro de metas alcanzadas que retroalimente la toma de decisiones y sea la base de una evaluación con apreciación objetiva, sistemática e integral para medir la eficiencia y eficacia.

III.III El Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo (SIMED-EDOMÉX), como herramienta para la evaluación del PDEM

Como ya se ha visto, el Gobierno del Estado de México destina la mayor importancia tanto a la formulación de los instrumentos rectores de la planeación estatal, como a los procesos de seguimiento y evaluación de éstos, trabajando a favor de un Enfoque Basado en Resultados, con el objetivo de impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, dando oportuno seguimiento a las políticas gubernamentales y del quehacer de la función pública.

Con ello, se han establecido mejores prácticas que atienden las exigencias que impone un entorno cambiante en los contextos estatal, nacional e internacional, así como la mejora continua que impulsa esquemas integrales a partir de la innovación y la transversalidad de las políticas públicas para hacerlas más democráticas, integradoras, participativas y transparentes.

En este sentido, y en apego a lo que establece la Ley de Planeación y su Reglamento, el COPLADEM, como la instancia de coordinación del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y sus Municipios, ha realizado diversos esfuerzos para coadyuvar en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo, así como para generar herramientas técnicas y metodológicas de monitoreo y evaluación que buscan garantizar la integralidad de los objetivos, estrategias, líneas de acción y proyectos estratégicos contenidos en dichos instrumentos.

Al respecto, se puso en marcha el Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo (SIMED-EDOMÉX), una plataforma que fortalece la orientación tecnológica de la evaluación, que con la asistencia de las dependencias, los municipios, las instituciones generadoras de información, así como la sociedad, ha permitido mantener la ruta del PDEM 2017-2023 y de los programas que de éste se derivan, ofreciendo un panorama en torno al monitoreo del Plan de Desarrollo del Estado de México, los 125 Planes de Desarrollo Municipal y los indicadores que las dependencias consignaron como estratégicos.

El SIMED-EDOMÉX, en la interfaz correspondiente a la contribución de la Agenda 2030, muestra la contribución directa e indirecta del Gobierno del Estado de México al cumplimiento de los ODS, representando el porcentaje de incidencia mediante la ponderación de las acciones¹⁶ de cada una de las dependencias, contenidas en el Sistema de Información Estadística del Informe de Gobierno (SIEIG 2.0).

La operatividad SIMED-EDOMÉX integra tres vertientes:

Esquema 59. Vertientes del SIMED-EDOMÉX



Fuente: COPLADEM, 2023.

Entre las características de dicho sistema se encuentran:

Esquema 60. Características del SIMED-EDOMÉX

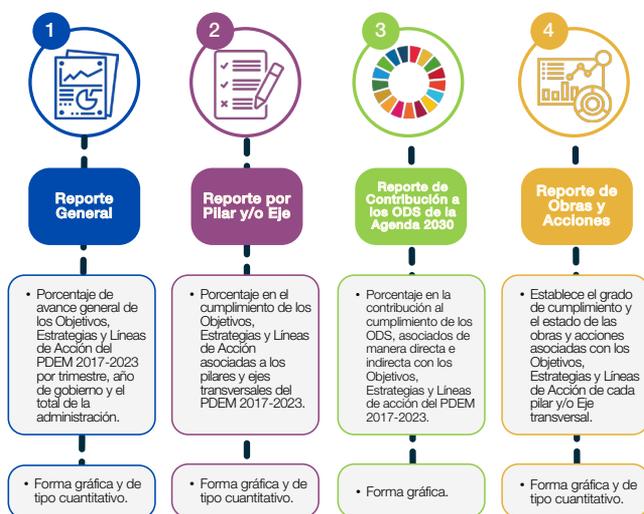


Fuente: COPLADEM, 2023.

16. La ponderación se realizó bajo un ejercicio de aproximación y considerando el estándar recomendado por el PNUD, dotando de una ponderación relativa de 70% cuando la contribución de las acciones reportadas es directa y de 30% cuando la contribución es indirecta.

Para realizar la evaluación estratégica de manera periódica del PDEM, el SIMED-EDOMÉX emite los siguientes reportes:

Esquema 61. Reportes generados en el SIMED-EDOMÉX



Fuente: COPLADEM, 2023.

La evaluación estratégica se realiza a través de la atención a los objetivos, estrategias y líneas de acción plasmadas en el PDEM, vinculadas con las obras, acciones y actividades que realizan las dependencias del Ejecutivo Estatal y reportan en el Sistema de Información Estadística del Informe de Gobierno (SIEIG 2.0).

Desde esta perspectiva, impulsar y posicionar el uso de herramientas como el SIMED-EDOMÉX permite, tanto al gobierno estatal como a los municipales, contar con un marco coherente que posibilite el desarrollo sostenible mediante la aplicación de estrategias de planeación estratégica, gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los programas, proyectos y estrategias que den cumplimiento a los instrumentos de planeación. Empero, debe recalcarse que el SIMED-EDOMÉX no solamente aporta al cumplimiento exitoso de los procedimientos administrativos, sino que también, y sobre todo, fortalece la vida democrática, motiva la participación ciudadana y el trabajo interinstitucional. Desde un enfoque de abajo hacia arriba, el SIMED-EDOMÉX es *per se* una herramienta que acerca a la ciudadanía con las acciones gubernamentales,

visibiliza sus actividades cotidianas y las aportaciones de impacto en el desarrollo sostenible. En ese sentido, la apropiación del SIMED-EDOMÉX como herramienta ciudadana abona a la construcción de mecanismos de colaboración e innovación pública y ciudadana, lo que equivale a la generación de nuevos espacios de diálogo y trabajo que permitan el diseño y aplicación de nuevos enfoques, metodologías y formas de hacer gestión pública, que a su vez favorezcan la colaboración gobierno-sociedad.

De este modo se contribuye a transitar hacia esquemas de evaluación de la gestión pública más eficientes e integrales, ratificando la amplia trayectoria del Estado de México en materia de planeación, seguimiento y evaluación de la política pública a través de una herramienta tecnológica moderna, interoperable, transversal y que fortalece la coordinación interinstitucional, lo que produce ventajas compartidas para todos los mexiquenses.

Metodología para
la elaboración del

Plan de Desarrollo
del Estado de México

2023-2029

CAPÍTULO IV

Participación social en el marco del PDEM

IV. I El proceso de participación ciudadana en el marco del plan de desarrollo

La participación social democrática ocupa un lugar central en todo el proceso para el desarrollo del Estado de México. La orientación metodológica que se presenta en esta materia tiene dos momentos definidos:

El primero, de corto plazo, en el que se iniciará el proceso de diagnóstico que constituirá los marcos de referencia organizacional para enlazar el gobierno con la sociedad mexicana en la construcción del plan de desarrollo 2023-2029. Mientras que el segundo será el monitoreo y evaluación de resultados.

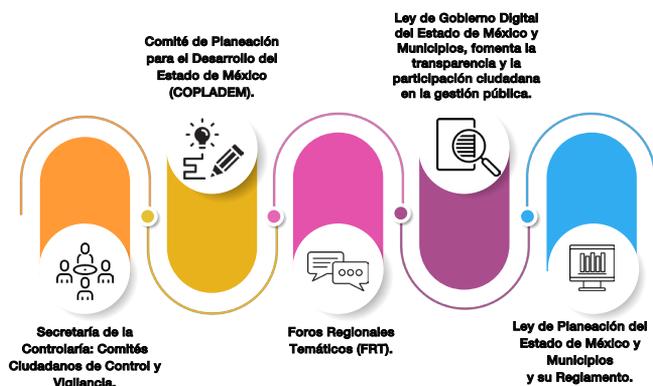
Partiendo de que el plan para el desarrollo no se concibe sin el ejercicio de la participación democrática extendida a la deliberación, es decir, a partir de la construcción inteligente de instancias con instrumentos de participación que promuevan la gobernanza democrática entre actores relevantes de la sociedad y los gobiernos. En definitiva, la pregunta es, en primer lugar, para qué la participación y el porqué de la misma más allá del cómo se desarrolla en el marco metodológico el proceso transversal de la participación social.

A partir de los marcos conceptuales internacionales, y en consonancia con la metodología presentada por el CLAD, en la cual se identifican cuatro fases diferenciadas que actúan como un proceso coherente y continuo, aparece un eje transversal de participación social que se alinea con las directrices internacionales en materia de gobernanza democrática¹⁷.

Este nuevo escenario de la participación social abre las puertas a la creación e implementación de mecanismos formalizados que acompañan la simple participación política periódica por una participación de actores estratégicos, de pluralidad amplia dentro de la planeación de las políticas públicas, pensado como un proceso y prácticas institucionalizadas, permanentes y continuas.

17. CLAD, 2017. *Metodología para la Planeación del Desarrollo en el Estado de México*.

Esquema 62. Instrumentos de participación social vigentes:



Fuente: COPLADEM, 2023.

Este conjunto de herramientas de participación fue concebido en distintas épocas y su implementación, con base en los resultados observados, ha sido llevado adelante, en general, en diferentes procesos asincrónicos que funcionan como entidades aisladas que no dialogan entre sí ni sistematizan los procesos de participación que midan los impactos.

IV.I.I Métodos participativos para el desarrollo

Las metodologías participativas identifican a las personas como agentes de construcción de conocimientos y cambio cuyas opiniones y acciones tienen incidencia, tanto en la integración de la agenda pública como en la toma de decisiones. En ese tenor, privilegian la participación como fuente de información (toda vez que sus técnicas y herramientas incluyen la elaboración de grupos focales, entrevistas, talleres y foros) y como herramienta para la implementación de proyectos. Desde una perspectiva de política pública, los métodos participativos favorecen a la vida democrática de los territorios y la legitimidad de la toma de decisiones de los gobiernos. Por ello, es pertinente que se diseñen o apliquen metodologías integrales que motiven a las personas a involucrarse en los procesos de planeación para el desarrollo.

Aunque las metodologías participativas surgieron en la década de los 60 y se vieron fortalecidas en los años 70 y 80, recientemente se han posicionado como parte estratégica de la toma de decisiones, toda vez que sus características hacen posible el trabajo coordinado entre el gobierno y la sociedad¹⁸. Es

18. De acuerdo con las y los expertos en la materia, la década de los 90 fue clave para Latinoamérica en cuanto al reconocimiento e implementación de estrategias locales orientadas promover del desarrollo incluyente, equitativo y democrático (Mota & Díaz, 2008).

pertinente mencionar que la apropiación e implementación de estos métodos se ha visto favorecida por los enfoques de las agendas internacionales que privilegian la intervención ciudadana en la ejecución de proyectos y políticas públicas con perspectivas sostenibles.

Por lo anterior, estas metodologías se encuentran estrechamente vinculadas con la hechura de políticas de abajo hacia arriba, es decir, identifican los problemas y necesidades desde los territorios y grupos que están siendo afectados y no “desde el escritorio” (hechura de políticas de arriba hacia abajo). En ese sentido, las premisas planteadas por los métodos participativos coinciden con los postulados del desarrollo endógeno al sostener que el desarrollo debe planificarse y gestionarse desde lo local, conociendo su contexto, los problemas y necesidades de las y los que ahí habitan, de otro modo, no podrá abonarse integralmente al desarrollo económico, político, administrativo y sociocultural.

Así, planear el desarrollo de abajo hacia arriba requiere del reconocimiento y fortalecimiento del capital social e impulsar el involucramiento de la población desde un enfoque de libertad, igualdad y justicia, con el objetivo de incentivar iniciativas locales y, en su caso, regionales que impulsen entornos sostenibles e innovadores. Todos estos elementos teóricos sobre el ordenamiento del territorio a partir de la interacción social y diseño de política desde lo local deben -entonces- aterrizar en instrumentos de planeación que orienten el proceso del desarrollo. Por lo cual no basta con reconocer la importancia de las personas en el proceso de gestión del desarrollo, ni tampoco es suficiente con identificar las deficiencias o debilidades institucionales, sino que se vuelve obligatorio modificar las organizaciones y sus recursos humanos.

En lo que concierne al diseño e implementación de proyectos, es necesario impulsar diseños integrales, democráticos e inclusivos. Hacer uso de métodos participativos incide de manera directa en ello y favorece a la generación de sinergias aceleradoras del desarrollo.

En consonancia con lo anterior, la aplicación de métodos participativos para el desarrollo implica la inclusión de distintos actores, la definición de códigos de conducta, reglas o lineamientos que orienten la interacción de las y los involucrados en el proceso. Se trata de organizar la convivencia, de generar las condiciones para que todas y todos se involucren. Para conseguirlo, es necesario romper las barreras en temas de comunicación con las instituciones y atender a las necesidades de la comunidad por encima de los intereses individuales (Barranco, 2011).

Esquema 63. Métodos participativos y actores



Fuente: COPLADEM, 2023.

En un sentido ideal, la interacción de estos actores y la intervención del gobierno harán posible que, en materia de planeación:

- 1) Se discuta la asignación de los recursos para los proyectos, programas o políticas públicas;
- 2) Se delimiten los procesos de diseño e implementación de instrumentos de planeación en espacios jurídico-territoriales específicos;
- 3) Se fomenten y fortalezcan los espacios deliberativos;
- 4) Se rinda cuentas y se transparente el uso de los recursos (Sánchez & Hernández, 2014).

Existen diferentes técnicas y herramientas que permiten la implementación de metodologías participativas. A continuación, se ofrece una serie de alternativas que, según el contexto, así como los recursos materiales, económicos y humanos, pueden implementarse en el corto y largo plazo.

Grupos focales

Si bien son múltiples las herramientas y estrategias de consulta, existen algunas que, por sus características, favorecen la recolección, análisis e incorporación de información al proceso de planeación, tal es el caso de los grupos focales. Esta técnica tiene como objetivo conocer y analizar -de manera cualitativa- las experiencias, opiniones, así como el conocimiento que las personas tienen en un contexto y tiempo determinado.

Esta herramienta es particularmente útil para comprender por qué las y los participantes piensan, actúan, proponen y opinan de la manera en la que lo hacen en determinados contextos socioculturales. Por su carácter constructivo-interpretativo, permite comparar posturas, lo que ayuda a los diseñadores de programas, autoridades y responsables de planeación a generar nuevas perspectivas sobre determinados hechos o profundizar en los ya existentes. Considerando que esta técnica privilegia la interacción y el diálogo, es necesario que se cumplan determinadas fases para su aplicación óptima.

Esquema 64. Fases de implementación grupo focal



Fuente: COPLADEM, 2023.

Ventajas

- Extraen datos cualitativos del producto, servicio, temática y problemática sujeto a discusión, lo que a su vez permite la generación de evidencias para tomar decisiones.
- Permite tener información en un periodo considerablemente corto de tiempo a diferencia de los datos cuantitativos que requieren una muestra más elaborada y mayor tiempo para recolectar información.
- Es capaz de analizar el impacto que tiene un producto, situación, problema o servicio en las personas, es decir, es posible identificar los sentimientos, ideas, opiniones o sugerencias de las y los participantes a partir de sus intervenciones, expresiones verbales y corporales.
- Pueden ser utilizados para mejorar/optimizar la gestión de los procesos y prestaciones de servicios, toda vez que escuchan directamente a sus beneficiarios, los ciudadanos (a una muestra de ellos).

Por el contrario, las desventajas son las siguientes:

- Los resultados dependen en gran medida de la preparación del moderador y su imparcialidad, por ello, es necesario que se integre un equipo multidisciplinario que se encargue de la actividad. Se puede hacer invitaciones a investigadores/as o expertos/as en la materia y solicitar su participación como moderador/a y/o secretario/a.
- Puede ser difícil analizar los datos y compararlos entre subgrupos, es por eso que se debe considerar la elaboración de etiquetas, es decir, categorías (temas) que se pretende analizar para poder clasificar y comparar las respuestas de las y los participantes.
- Las opiniones de personas extrovertidas pueden ser entendidas incorrectamente desde un punto de vista común o considerarse impositivas, por lo que el/la moderador/a debe buscar el equilibrio de la sesión motivando al equipo a participar de una forma ordenada y, de ser posible, con un límite de tiempo por intervención.
- Por la naturaleza de los temas a tratar, las y los participantes pueden sentirse observados e incómodos, lo que puede limitar sus intervenciones o cambiar sus opiniones verdaderas en función de lo que escuchen de las y los demás. Es por esto que quienes coordinan este tipo de ejercicios deben anticipar que se trata de una actividad que busca conocer sus puntos de vista, que no existen respuestas correctas o incorrectas y que su voz es de suma importancia para fortalecer el trabajo entre el gobierno y la ciudadanía.

Encuestas

Las encuestas son ejercicios metodológicos empleados en diferentes áreas de la vida pública (toma de decisiones) y privada (lanzamiento de productos, por ejemplo). Se caracterizan por emplear un conjunto de procedimientos estandarizados de investigación mediante los cuales plantean objetivos, recoge información y analiza una serie de datos de una muestra representativa de una población o universo amplio. Su objetivo es recopilar información o datos sociodemográficos, así como experiencias o puntos de vista de las personas sobre diferentes temas. Por sus características e instrumentos empleados, se ha convertido en el procedimiento de investigación más importante y más usado en diferentes áreas de las ciencias sociales, del mismo modo ha sido adoptado por los gobiernos y tomadores de decisiones para identificar problemas, opiniones de las personas sobre determinados contextos, así como satisfacción o insatisfacción por productos.

Entre las ventajas que proporciona este ejercicio se encuentran:

- Suelen ser económicos, en comparación con otros ejercicios que demandan recursos humanos y materiales, la encuesta suele apoyarse en herramientas –a veces digitales- que, según el contexto, son económicas y de amplio alcance.
- Son prácticas y flexibles, el formato de los cuestionarios puede ser tan específico como se desee, el diseñador del instrumento puede optar por diferentes formatos de preguntas, ya sea abiertas o de opción múltiple, en apego a las características socioeconómicas de la población objetivo.
- Sus resultados se obtienen en periodos relativamente cortos, especialmente cuando se apoya de herramientas online para su aplicación.
- Aunque requieren de un equipo multidisciplinario, no es necesario que sean especialistas en determinados temas (lo que sí es indispensable es que al menos una persona tenga conocimientos de estadística básica para apoyar en el procesamiento de datos, análisis y presentación de resultados).
- Son ejercicios que logran una amplia participación de la población, toda vez que garantizan el anonimato, mismo que favorece el sentimiento de tranquilidad y comodidad a las y los informantes.
- Permite comparar el estado de las cosas cuando se implementa un ejercicio de esta naturaleza de manera periódica, es posible generar registros que, con el paso del tiempo, posibiliten análisis comparativos del tema o problema de interés.

Desventajas

- Aunque suele haber buena respuesta a estos ejercicios, es necesario que el equipo de trabajo realice una amplia difusión a la encuesta, pues en ocasiones la población puede desconocer su existencia y objetivos.
- Falta de cobertura, si bien al inicio del proceso se plantea necesario determinar una muestra, a veces las características territoriales, de alfabetización y acceso a servicios de la ciudadanía puede limitar la implementación de la encuesta, haciendo que “solo unos cuantos” pueda responderla.

Panel de expertos, Método DELPHI

Esta modalidad consiste en un trabajo sistemático y cualitativo en el que, de manera anónima, un grupo de expertos dan su opinión sobre determinados temas o problemáticas.

Uno de los objetivos de este ejercicio es obtener la retroalimentación de las y los participantes, lo que contribuye a una toma de decisiones informada, coherente, objetiva y eficiente (Valdés, 1999; Moráguez, 2001).

El método se basa en la entrega de un cuestionario en el que se les pregunta a los expertos su opinión sobre uno o más temas concretos. Cabe señalar que el cuestionario debe apegarse a los lineamientos, objetivos, áreas prioritarias, ejes temáticos e indicadores seleccionados por las y los responsables del diseño del instrumento.

Las opiniones resultantes se incorporan de forma anónima al cuestionario (ya sea mostrando una distribución cuantitativa de las obtenidas en la ronda anterior, incluyendo los comentarios aportados al pie de cada pregunta, o incluso modificando las mismas preguntas en función del diseño del estudio) a modo de retroalimentación.

Esta nueva versión modificada del cuestionario se vuelve a entregar a los expertos junto con instrucciones para que vuelvan a contestar a las preguntas (pudiendo variar sus respuestas respecto a la ronda anterior), teniendo esta vez en consideración la información recién aportada.

Este proceso se va repitiendo durante una serie de rondas hasta que se cumplan los criterios del estudio (por ejemplo, llegar a un determinado número de rondas). Una vez llegado este punto, el conductor del estudio elaborará sus conclusiones a partir de la interpretación y la explotación estadística de los datos obtenidos. El proceso general se podría sintetizar de la siguiente manera:

1. Fase preparatoria
2. Selección de los expertos
3. Determinación de objetivos y elaboración de cuestionarios
4. Fase de consulta
5. Realización de la ronda de consulta
6. Procesamiento estadístico de los resultados de la ronda
7. Retroalimentación de los resultados del procesamiento de las respuestas
8. Fase de resultados
9. Determinación del consenso
10. Informe de resultados

Es importante que antes de decidir implementar este método se pregunte si se cuenta con los recursos económicos, humanos, técnicos y materiales para su aplicación, ya que de esto dependerá el correcto ejercicio de recolección de información. También es pertinente apoyar la decisión en la siguiente lista de ventajas y desventajas de aplicación del este método.

Ventajas

- Permite realizar un análisis de puntos de vista heterogéneos y objetivos sobre los problemas que afectan al territorio.
- Las decisiones basadas en evidencia tienen grandes probabilidades de ser eficientes, por ende, es necesario que las y los participantes seleccionados tengan amplia experiencia en los temas a discutir.
- Permite la diversificación de puntos de vista y un posterior acuerdo (priorización de problemas/temas).
- El anonimato de las y los participantes evita conflictos durante el ejercicio o imposición de puntos de vista.
- Da libertad a las y los participantes para definir problemáticas y alternativas de solución fundamentadas en evidencia, experiencia y marcos teóricos-conceptuales especializados.
- Abre espacios al trabajo colaborativo gobierno-academia, ejercicio muchas veces inexistente o limitado.
- Permite el diálogo remoto, toda vez que no necesita de una participación presencial para poder llevarse a cabo.
- El consenso logrado presenta alto grado de confiabilidad.
- Fomenta la formulación de criterios y toma de decisiones objetivos, debido a que en el ejercicio participan académicos y profesionistas expertos en los temas a tratar.
- Garantiza libertad de opiniones y evita la confrontación o la defensa de posturas sociales o políticas respecto al tema.

Como en todo, el método Delphi tiene desventajas, entre las que se encuentran:

- Aún con las adaptaciones realizadas al método original, resulta un proceso largo para las y los diseñadores y para las y los participantes, por lo que en ocasiones las respuestas o disposición para concluir la actividad no es la óptima.
- Suele considerarse como costoso debido al proceso de planeación del ejercicio, el contacto de las y los participantes, así como los recursos materiales que puedan emplearse.
- Aunque se trata de un ejercicio cualitativo, requiere del conocimiento de estadística básica para el análisis de respuestas.

La importancia de este método es que permite alcanzar una conclusión basada en las diferentes opiniones de los participantes. De esta forma, las opiniones menos sólidas o más extremas se van descartando conforme avanza la actividad. Como se puede observar, se trata de un proceso largo, por lo que, como se mencionó anteriormente, algunas de las personas involucradas podrían declinar en su participación, lo que afectará directamente el correcto recogimiento de información y, por ende, la toma de decisiones basadas en evidencia.

Foro de consulta ciudadana

Como se ha revisado a lo largo de este documento, el desarrollo sostenible es, en sí mismo, un marco idóneo para orientar las estrategias, programas, proyectos y políticas sociales, educativas, económicas y de participación efectiva. Por lo anterior, es pertinente que, como servidora o servidor público, de la mano con el resto de la administración, diseñen ejercicios efectivos, objetivos y transparentes para involucrar a la ciudadanía en el proceso de planeación. Dicha participación debe ser sistemática e incluyente, por lo que las consultas ciudadanas a partir del método Compass resultan de gran utilidad, toda vez que se trata de sesiones grupales en las que las y los participantes argumentan, debaten o construyen sus ideas a partir del análisis, diálogo, ejercicios creativos y de autocrítica guiados por un/a líder o coordinador/a de mesa (Miklos, 2002).

Dicho lo anterior, aunque son diferentes las modalidades de trabajo que pueden diseñarse a partir del uso de esta metodología, el foro de consulta resulta ideal para recopilar los puntos de vista y alternativas de solución de diferentes sectores de la población. Esta herramienta consiste en la formulación gradual e interactiva de propuestas específicas para la resolución de problemáticas que inhiben el desarrollo.

En esencia tiene dos objetivos principales, el primero pretende incorporar la perspectiva ciudadana desde sus experiencias y subjetividades a la formulación de estrategias, programas, proyectos y documentos especializados en planeación. El segundo reside en garantizar el acceso a la información a los diferentes sectores de la población, la participación y su visibilización en la toma de decisiones. Se trata de un proceso de intercambio de información gobierno-sociedad, cuyo propósito final será la diversidad, la inclusión y la priorización social.

Los foros de consulta se plantean desde una óptica cualitativa, toda vez que su diseño considera la selección de una muestra intencional no probabilística, aunque existen diferentes estrategias/fases para implementarlos, el método Compass se ha popularizado en el ámbito público debido a que permite valorar las ventajas y/o desventajas de la aplicación de una política, programa o proyecto.

Sobre las ventajas y desventajas de este método se encuentran:

Ventajas

- Es inclusivo, no se limita a la convocatoria de personas que son expertas en las temáticas a tratar, sino que permite que la ciudadanía, ya sea de forma particular o mediante colectivos, exprese sus puntos de vista, así como propuestas de solución ante determinados problemas.
- Es interactivo, el foro pretende ejercer un diálogo entre autoridades, experto/as en diferentes temas y la ciudadanía, lo que motiva a una toma de decisiones consensuada.

Desventajas

- La participación depende en gran medida de las herramientas de difusión del ejercicio, en ocasiones no se capta el interés de las personas, ya sea como ponentes o asistentes.
- Suelen ser ejercicios prolongados, por lo que, en ocasiones, las y los asistentes se marchan antes de que se concluyan las actividades.

IV.II Propuestas de mecanismos de participación

En cuanto a las iniciativas de participación social, se proponen dos momentos que abarcan todo el proceso de planeación: el primero de corto plazo (consultas de tipo puntual y bidireccional en la fase de diagnóstico y prospectiva); y el segundo, de mediano y largo plazo (formalizado a través de una entidad de carácter permanente, consultivo, especializado, plural y representativo de la sociedad mexicana).

Esquema 65. Fase 1: Diagnóstico corto plazo

Mecanismos de opción múltiple (propuesta)



Fuente: COPLADEM, 2023.

Nota: Los mecanismos de participación propuestos buscarán involucrar a toda la población que deseen participar, sin importar su condición física, social, étnica y económica.

En los tres casos anteriores se incluyen la aplicación y uso de las plataformas tecnológicas masivas, ágiles, confiables y transparentes. Además es importante que se definan lemas (*hashtags*) que generen o refuercen la identidad de la población con los objetivos, principios y prioridades del gobierno estatal.

Las opiniones y propuestas recogidas deben ser clasificadas por temas y el procesamiento y sistematización deben contemplar una etapa de difusión pública de las opiniones recogidas y velar por el compromiso público de ser tomadas en cuenta. Los tres mecanismos anteriores pueden servir de herramientas complementarias, útiles a los mecanismos preexistentes para la etapa del diagnóstico, a través de los Foros de Participación Social (FPS) a cargo del COPLADEM.

Para poner en operación los mencionados mecanismos de participación, la propuesta conduce a plantear cinco grupos interinstitucionales (GI) coincidentes con el establecimiento, en el PDEM, de cinco ejes o dimensiones alineados con los temas que contienen los ODS.

Además, la Encuesta Ciudadana COPLADEM (ECC), Campaña en Twitter de COPLADEM (CTC) y Campaña en Facebook de COPLADEM (CFC) son mecanismos que corren a través de plataformas tecnológicas, tienen carácter

consultivo, abarcan un universo amplio de ciudadanos y se suman a los resultados que se obtengan en los foros regionales. Para los primeros tres mecanismos, la operatividad de la participación se llevaría a través de recursos tecnológicos que incluyen una efectiva campaña publicitaria, los plazos para la participación, la sistematización de la información colectada, la publicación de los resultados y la captura de la información dentro de los Foros Regionales.

Esquema 66. Ejes temáticos y su vinculación directa con los ODS de la Agenda 2030



Fuente: COPLADEM, 2021 con base en la Guía Metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (2018).

Los criterios para conformar los foros regionales, en el ámbito del COPLADEM, podrían incluir:

El mapeo y selección amplia y plural de actores (ciudadanos, organizaciones y entidades) que hayan participado en los mecanismos ECC, CTC y CFC que puedan identificarse con su territorio (federal, estatal, regional y municipal) y con su/s interés/es (que se puedan ajustar a los ejes temáticos propuestos).

Titulares de las dependencias, organismos auxiliares federales, estatales, regionales y municipales.

- 1 Representante de la Secretaría de Desarrollo Social.
- 1 Representante de los Órganos de Transparencia y Acceso a la Información.
- 1 Representante del Programa Gobierno Digital.
- 1 Representante del Programa Alianza de Gobierno Abierto.

Toda vez que se han conformado los Foros Regionales por territorio y repartidos en los diferentes GI por áreas temáticas transversales, el logro de éstos se traduce en construir consensos con amplios actores de la sociedad civil y funcionarios estratégicos que permitan redactar el documento que formaliza el diagnóstico. El enlace sincrónico entre las metas de corto plazo establecidas en el diagnóstico y el mediano y largo plazo tendrá cuatro grandes objetivos:

1. Servir de insumo para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México.
2. Alinear el proceso sistémico de planeación con los de la Agenda 2030.
3. Crear un mecanismo de participación social institucionalizado de carácter permanente que abarque las cuatro etapas de la planeación estratégica y que logre gradualmente con autonomía del poder político a instancias de consolidar la gobernanza multinivel y multiescalar, además de ciudadanizar la participación social.
4. Lograr una trayectoria que incremente los niveles de participación e influencia en el diseño de políticas públicas.

La propuesta de coordinación para la realización de los foros regionales se muestra en el siguiente esquema:

Esquema 67. Concepción de grupos de trabajo para foros regionales

Integración de los grupos interinstitucionales (GI):

Eje/Dimensión	Objetivos para el Desarrollo Sostenible	Coordinación	Consejeros
Social	1. Hombres y mujeres, 2. Igualdad de género, 3. Salud, 6. Energía limpia	SEDESEM	Educación, Salud, Desarrollo Urbano y Obra, Campo, Cultura y Turismo.
Económica	4. Trabajo decente, 8. Industria, innovación e infraestructura, 9. Industria, minería y recursos energéticos, 12. Industria competitiva	SEDECO	Trabajo, Educación, Desarrollo Urbano y Obra, Movilidad, Cultura y Turismo, Movilidad.
Territorial	7. Energía asequible y limpia, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 13. Acción por el clima, 15. Vida submarina	SEDUO	Movilidad, Medio Ambiente, Cultura y Turismo.
Seguridad	5. Igualdad de género, 16. Paz, justicia y fortaleza	SS	General de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, Mujeres.
Transversal	10. Igualdad de género, 17. Alianzas para lograr objetivos	CTG/SEFIN	Contraloría, Mujeres, Seguridad.

Nota: se habrá de incluir unidades y organismos auxiliares de acuerdo a las necesidades de cada dimensión.

Fuente: COPLADEM, 2023.

Es así como el Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029 constituirá el instrumento que determina el dónde estamos, hacia dónde queremos ir y cómo lograremos alcanzar esas metas con la participación y trabajo conjunto de los sectores público, privado, académico y de la sociedad, que con sus opiniones y aportes proveen de una visión integral e incluyente en los ámbitos fundamentales del desarrollo, siendo así un plan que compendia lo que la entidad requiere para los próximos años y establece las rutas que se deben recorrer para seguir avanzando hacia una sociedad más justa, equitativa, incluyente y armónica.

De esta manera, la amplia y reconocida trayectoria del Estado en materia de planeación quedará refrendada con la visión estratégica que se consigne desde el inicio de la administración y con la que se hará frente a los retos sociales, económicos, territoriales y de seguridad de manera responsable y precisa, en un marco de transversalidad, rendición de cuentas y gobernanza que, sumados a una coordinación efectiva, la tecnificación de procesos, innovación pública, creatividad y responsabilidad social, habrán de apuntalar al beneficio de las familias mexiquenses.

Con ello será posible hacer de la entidad un modelo innovador de hacer gobierno y sobre todo de resultados, con efectividad institucional, colocando en el centro de las políticas públicas a las personas.

Fuentes de consulta

Aguilar, L.F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa. Disponible en: <https://cvis3.cebem.org/?p=1173>

Armijo, M. (2011). Planificación Estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5509/S2011156_es.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2010). Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público. Documentos Debate del CLAD: Estado, Administración Pública y Sociedad, n. 11: New York: Caracas: BID: CLAD.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público. Documentos Debate del CLAD: Estado, Administración Pública y Sociedad, n. 11: New York: Caracas: BID: CLAD.

Barranco, C. (2011). Trabajo Social, calidad integrada y metodología de investigación-acción-participación en organizaciones de bienestar social. Portularia, vol. IX, núm. 2, 2009, pp. 133-145 Universidad de Huelva Huelva, España.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) (2011). Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos Subnacionales. Módulo 2: La planeación orientada a resultados, BID.

Behn, Robert (1998). O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. Revista do Serviço Público, año 49, número 4, jan. abr, ENAP, Brasília, pp. 5-45.

Cabrero, E. (1999). Acción pública y desarrollo local. Región y sociedad, 19 (38), 145-148. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252007000100008&lng=es&tlng=es

Caneda, M. (2010). Dirección Estratégica Innovadora. M. Martínez, Ed., La Coruña, España, Netbiblo.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Disponible en: http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericanade-participacion-ciudadana/at_download/file

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Revista del CLAD Reforma y Democracia. 2007; (39):149-210. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693007.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2017). Metodología para la Planeación del Desarrollo en el Estado de México, Primera edición, Estado de México, Gobierno del Estado de México, CLAD.

CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México (2013). Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos. Primera edición, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2022). Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos, Cuarta edición, Ciudad de México: CONEVAL.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2023). Líneas de futuro para los municipios mexiquenses, horizonte 2050, Primera edición: Gobierno del Estado de México. Disponible en: https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Publicaciones/modelo_estrate%CC%81gico_fonal_electronico.pdf

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2022). El Desarrollo Local como Apalancamiento de la Sostenibilidad, Primera edición: Gobierno del Estado de México. Disponible en: https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Publicaciones/Apalancamiento_EDOMEX_digital.pdf

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2022). Guía práctica para el diseño e instrumentación de proyectos ¿Cómo acelerar el desarrollo desde lo local?, Primera edición: Gobierno del Estado de México. Disponible en: https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Publicaciones/Guia_Practica_electronico.pdf

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) (2021). Manual para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal, Primera edición: Gobierno del Estado de México, Disponible en: https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Publicaciones/Guia_Practica_electronico.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Cooperación alemana. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43963/4/S1800556_es.pdf

Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) (2011). Guía de capacitación: Planificación Estratégica Participativa con Enfoque de Género. Washington D.C.: OEA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (06 de junio de 2023). Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Constitución Política del Estados Libre y Soberano de México (28 de abril de 2023). Recuperado de: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

Cunill, G. y Ospina, S. (2003). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Informe comparativo de 12 países. Banco Mundial, CLAD.

Cuervo, L. y Mattar, J. (2014). Planeación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planeación, Serie Gestión Pública N0. 81, Santiago, Chile: CEPAL.

De Mattos, C. (2004). De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales da Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/carlos_mattos.pdf

Echevarría, K. y Mendoza, X. (1999). La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público, en Losad. ¿De Burócratas a Gerentes?, Estados Unidos: BID.

García R. y Mauricio G. (coords.) (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe, Estados Unidos: BID.

Gunn, L. (1987). Perspectives on Public Management, en KOOIMAN, Jan y ELIASSEN, Kjell (Eds): Managing Public Organizations. London: SAGE.

International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2008). An overview of managing for development results at IFAD, Roma.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

Lerma, A. y Bárcena, S. (2012). Planeación Estratégica por Áreas Funcionales: Guía Práctica. Primera edición, México: Alfaomega Grupo Editor, S.A. de C.V.

Ley de Planeación (08 de mayo de 2023). Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (22 de junio de 2023). Recuperado de: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/fles/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>

López, J. (2003). La perspectiva estratégica. Gestión en el Tercer Milenio, 5 (10): 61- 75.

Miklos, T. (2007). Planeación prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro. México: Limusa, Centro de estudios prospectivos Fundación Javier Barros Sierra. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/124EE685AEA872BF05257E88000D98AB/\\$FILE/PLANEACION_PROSPECTIVA_MIKLOS_Y_TELLO_COMPLETO.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/124EE685AEA872BF05257E88000D98AB/$FILE/PLANEACION_PROSPECTIVA_MIKLOS_Y_TELLO_COMPLETO.pdf)

Naciones Unidas (UN) (2015). Asamblea General. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

Naciones Unidas (NU) (2012). Planificación estratégica en el Sistema de las Naciones Unidas. Tadanori Inomata, Ginebra: UN, Dependencia Común de Inspección .

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2001). Citizens as partners: information, consultation and public participation. Disponible en: [http://www.oecd-library.org/governance/citizens-as-partners_9789264195561en\(07/05/2017\)](http://www.oecd-library.org/governance/citizens-as-partners_9789264195561en(07/05/2017))

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005). Prospectiva Medioambiental de la OCDE para el 2030. Resumen en español, París.

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.

Partnership for Action on Green Economy (PAGE) (2016). Integrated Planning & Sustainable Development: Challenges and Opportunities. UNEP-ILO-UNDP-UNIDO-UNITAR.

Patiño, J. (2006). La construcción de un sistema de información gerencial para la gestión: caso Sistema de Evaluación y Seguimiento por Resultados (SISER). XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 noviembre.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019). El Enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos: una propuesta metodológica de implementación centrada en la Gestión por Resultados para el Desarrollo. Ciudad de México, México: PNUD. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/PNUD_1.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. New York, Estados Unidos: PNUD. Disponible en: https://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134774

Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (04 de agosto de 2017). Recuperado de: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/rglvig044.pdf>

Saavedra, R. et al. (2001). Planificación para el desarrollo. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Salcedo, R. (2011). Evaluación de políticas públicas. Primera edición. Disponible en: https://gc.scalahed.com/recursos/fles/r161r/w25090w/Semana7/Evaluacion_politicas_publicas.pdf

Sánchez, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7284/1/S033145_es.pdf

Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2019). Diplomado de presupuesto basado en Resultados (PbR). Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Modulo-5_metodologia-delmarco-logico.pdf

Serna, M.S. (2007). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 20, June, pp. 1-19.

Shepherd, G. (1999). Administración Pública en América Latina y el Caribe: En Busca de un Paradigma de Reforma. En *¿De Burócratas a Gerentes?*, Losada i Madorrán (editor), Washington D.C: BID.

Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp.). La nueva administración pública. Madrid, España: Alianza Editorial.

Vélez, O. y Gómez, E. (2003). Estado del arte: semilleros de investigación. (Informe de investigación. Centro de Investigaciones Sociales y Humanas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Antioquia (Medellín).

Zapico, E. (1999). La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario. *Gestión y análisis de políticas públicas*, ISSN 1134-6035, N° 11-12, 1998, págs. 53-60.

Siglas

BID- Banco Interamericano de Desarrollo

CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFC- Campaña en Facebook de COPLADEM

COPLADEM- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México

COPLADEMUN- Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal

CPEUM- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CTC- Campaña en Twitter de COPLADEM

ECC- Encuesta Ciudadana COPLADEM

FMI- Fondo Monetario Internacional

FPS- Foros de Participación Social

FRT- Foros Regionales Temáticos

GIs- Grupos Interinstitucionales

IGECM- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México

LGBTTIQ+- Lesbianas, Gay, Bisexual, Transgénero, Transexual, Intersexual, Queer y más.

LPEMM- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

PbR- Presupuesto basado en Resultados

PDEM- Plan de Desarrollo del Estado de México

PTA- Planes de Trabajo Anuales

RSDS- Red para el Desarrollo Sostenible

RLPEMM- Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

SIMED- Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo

SNPD- Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios

SPDDEM- Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios

ODM- Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS- Objetivos de Desarrollo Sustentable

OMC- Observatorios Metropolitanos Ciudadanos

OMS- Organización Mundial de la Salud

ONG- Organizaciones No Gubernamentales

ONU- Organización de las Naciones Unidas

PDEM- Plan de Desarrollo del Estado de México

SPDDEMM- Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios

UIPPE- Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación

Metodología para
la elaboración del

Plan de Desarrollo
del Estado de México

2023-2029

Metodología para
la elaboración del

Plan de Desarrollo
del Estado de México

2023-2029

