

prácticas y elementos comunes en la planeación subnacional del desarrollo





Nota sobre los planes estatales de desarrollo: prácticas y elementos comunes en la planeación subnacional del desarrollo

Primera edición, noviembre de 2024

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP 03100, alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México.

Hecho en México

Publicación gratuita

Consulte el catálogo de publicaciones en www.coneval.org.mx

Publicación a cargo de la Coordinación General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional. El contenido de esta obra es propiedad del CONEVAL. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

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

Nota sobre los planes estatales de desarrollo: prácticas y elementos comunes en la planeación subnacional del desarrollo. Memorias. Ciudad de México: CONEVAL, 2024.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO ACADÉMICO

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

José Manuel Del Muro Guerrero

Coordinador General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

EQUIPO TÉCNICO

José Manuel Del Muro Guerrero Alberto Castro Jaimes Estefany Licona Santillán Adriana Martínez Reding Flores Gerardo Ramírez García Iker Eduardo Álvarez Aguilera

Se agradece la participación de Emmanuel Ensástigue Vázquez, Ángel Maldonado Reyes, Jonathan Flores Vázquez, Daniela Monserrat Hernández Rodríguez y Jessica Aurora Vélez Sánchez en la elaboración de los insumos para este documento.

Contenido o

Indice de cuadros, graficas, figuras y mapas	(
Siglas y acrónimos	7
Introducción	8
Capítulo 1. Marco teórico-conceptual de la Planeación del Desarrollo	10
¿Qué es y por qué es importante la planeación?	
La planeación del desarrollo en México	
Marco teórico-conceptual	
·	
Capítulo 2. Aspectos metodológicos para analizar los procesos de la planeación del desarrollo estatal	
Descripción de la metodología	
Delimitación y alcances	20
Capítulo 3. Elementos comunes que conforman los planes estatales de desarrollo	21
Contexto de la normativa en materia de planeación	21
Diagnóstico general como base de la planeación	22
Temáticas en el diagnóstico	26
Ejes y objetivos	
Estrategias, acciones y programas	
Distribución temporal del plan	
Mecanismos de actualización de los planes estatales de desarrollo	
Alineación	46
Participación ciudadana	49
Áreas de responsabilidad	52
Coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno	53
Vinculación con el presupuesto	54
Conclusiones	56
Referencias	60

Índice de cuadros, gráficas, figuras y mapas

Cuadros

Cuadro 1. Criterios del Planbarómetro retomados en la revisión de los planes estatales				
de desarrollo y de las leyes de planeación estatales	16			
Gráficas				
Gráfica 1. Análisis de la temporalidad de los instrumentos normativos de planeación vigentes, según entidad federativa	22			
Gráfica 2. Número de entidades que consideran en su normativa la elaboración del diagnóstico por temáticas				
Gráfica 3. Periodo en años considerado en la elaboración del diagnóstico, según entidad federativa				
Gráfica 4. Número de temáticas consideradas en el diagnóstico, según entidad federativa				
Gráfica 5. Número de ejes generales en los planes estatales de desarrollo, según entidad federativa	29			
Gráfica 6. Temáticas de los ejes generales incluidos en los planes estatales de desarrollo, según entidad federativa	30			
Gráfica 7. Proporción de temáticas abordadas en los diagnósticos, según entidad federativa	31			
Gráfica 8. Número de ejes transversales incluidos en el PED, según entidad federativa	33			
Gráfica 9. Temáticas de los ejes transversales incluidos en los planes estatales de desarrollo según entidad federativa	34			
Gráfica 10. Número de objetivos planteados en los planes y en el PND, según entidad federativa	35			
Gráfica 11. Porcentaje de objetivos generales por temática a la que se orientan, según entidad federativa	36			
Gráfica 12. Número de estrategias en los planes, según entidad federativa	37			
Gráfica 13. Número de líneas de acción en los planes, según entidad federativa				
Gráfica 14. Tipos de programas derivados mencionados en las leyes de planeación, según entidad federativa	39			
Gráfica 15. Número de entidades federativas cuya normativa establece la inclusión de indicadores relacionados con el PED o los instrumentos de planeación	40			
Gráfica 16. Número de entidades cuya ley de planeación menciona los tipos de indicadores contemplados para sus planes estatales de desarrollo	41			
Gráfica 17. Número de entidades según nivel del PED al que se encuentran alineados los indicadores				
Gráfica 18. Número de entidades que incluyen cada elemento de los indicadores del PED				
Gráfica 19. Vigencia de los planes estatales de desarrollo, según entidad federativa				
Gráfica 20. Número de entidades según prospectiva de la planeación estatal para el desarrollo				
Gráfica 21. Prospectiva de la planeación del desarrollo, según entidad federativa				
Gráfica 22. Número de entidades que consideran la actualización de su planeación estatal	40			
Gráfica 23. Número de entidades cuya normativa establece la alineación de la planeación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática	47			
Gráfica 24. Número de entidades con coincidencia temática de los ejes del PED a los ejes del PND				
Gráfica 25. Entidades cuya normativa indica la alineación del PED con documentos diferentes al PND				
Gráfica 26. Número de entidades cuya normativa establece mecanismos de coordinación y vinculación con otros actores	54			
Gráfica 27. Número de entidades que vinculan su PED y presupuesto de egresos	55			
Figuras				
Figura 1. Fundamentos constitucionales de la planeación nacional en México	12			
Figura 2. Etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática				
Figura 3. Modelos analíticos del Planbarómetro				
Figura 4. Estructura analítica del Planbarómetro				
Figura 5. Etapas para la elaboración del estudio	19			
Figura 6. Mecanismos de participación utilizados por las entidades en los planes estatales de desarrollo	51			
Figura 7. Número de entidades según responsable de la planeación	53			
Mapas				
Mapa 1. Entidades que consideran una metodología para su diagnóstico	27			
Mapa 2. Participación ciudadana en la ley de planeación, según entidad federativa, 2023	50			
Mapa 3. Medios de participación ciudadana en los planes estatales de desarrollo, según entidad federativa, 2023	51			

Siglas y acrónimos

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Conapo Consejo Nacional de Población

Coplade Comités de planeación para el desarrollo

Coplademun Comités para la planeación del desarrollo municipal
CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

IDH Índice de Desarrollo Humano

ILPES Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación

Económica y Social de la CEPAL

LGDS Ley General de Desarrollo Social

LP Ley de Planeación federal

MML Metodología de Marco Lógico

ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU Organización de las Naciones Unidas

PED Plan Estatal de Desarrollo

PND Plan Nacional de Desarrollo

POA Programas Operativos Anuales

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SIL Sistema de Información Legislativa

Introducción

El CONEVAL tiene como objetivos normar y coordinar la evaluación de la política de desarrollo social, y también actuar como un órgano de consulta y asesoría con las entidades federativas, es por ello que el Consejo elabora estudios e investigaciones que fortalecen los sistemas de monitoreo y evaluación locales, de conformidad con el artículo 3 y 5 del Decreto de creación y el artículo 46 del Estatuto Orgánico del CONEVAL. Derivado de sus atribuciones, presenta la *Nota sobre los planes estatales de desarrollo: prácticas y elementos comunes en la planeación subnacional del desarrollo,* documento que forma parte de la colección editorial *Notas ConEstados*, cuyo objetivo es proveer de información relevante a quienes toman decisiones en el gobierno, y al público en general, sobre las distintas etapas que componen la política de desarrollo social de las entidades federativas de México.

Para contextualizar el tema que se abordará en este documento, imaginemos a una familia que desea salir de vacaciones el próximo verano. Para que tenga la mejor experiencia posible es importante que planifique su viaje. Es bien sabido que, de esta manera, la experiencia será mejor porque este ejercicio le permitirá plantear los objetivos del viaje, establecer un itinerario para aprovechar el tiempo, contemplar imprevistos, entre muchas otras cosas. Asimismo, una buena planificación no solo augura una buena experiencia en momentos cotidianos, sino también en la planificación elaborada por los gobiernos subnacionales en el país.

En ese sentido, la planeación de los gobiernos estatales es el punto de partida en la puesta en marcha de toda política pública. Mediante ella, es posible trazar una ruta de acción en la que se establezcan los alcances y limitaciones que impone el contexto nacional e internacional. Para obtener resultados positivos, es indispensable contar con mecanismos sólidos de planificación, ya que serán las bases sobre las cuales un gobierno dirigirá sus acciones en el transcurso de su administración. En esta fase, se definen los objetivos prioritarios que guiarán las políticas públicas y, es por ello que la planificación es un elemento fundamental porque fortalece las capacidades gubernamentales para fomentar el desarrollo (Sousa y Arbesú, 2018).

De acuerdo con Máttar y Cuervo (2017), México es uno de los países de América Latina en donde las disposiciones normativas en materia de planeación orientan y definen mecanismos de vinculación entre el nivel de gobierno nacional y el subnacional. Particularmente, los autores destacan que el esquema mexicano de planeación tiene el objetivo de articular un federalismo orientado a descentralizar facultades, recursos y decisiones, al tiempo que continúa con la construcción de una coordinación efectiva entre órdenes de gobierno. Asimismo, Coquis (2015) señala que a principios de la década de 1980 hubo avances significativos en materia de planeación; sin embargo, a pesar de que se reforzó la planeación de manera creciente en este periodo, la crisis económica y el enfoque de reforma, basada fundamentalmente en la contención del gasto, hicieron que perdiera relevancia en el Gobierno Federal. Esto ha derivado en que no se actualicen los procesos e instrumentos de planeación en México.

El objetivo de esta nota es ofrecer un amplio panorama a los responsables de la planeación estatal, hacedores de políticas públicas y a la población en general sobre los elementos presentes en las leyes y planes de desarrollo en los estados, con el propósito de que identifiquen y adopten las prácticas que puedan contribuir a la mejora de sus procesos de planeación y, en consecuencia, al desarrollo integral de sus regiones.

Este documento aporta un mapeo útil y oportuno de los elementos contemplados en los planes estatales de desarrollo con énfasis en la mejora del uso de herramientas de monitoreo y evaluación. Además, expone la forma en que las entidades federativas planifican las políticas públicas en el marco de una descentralización administrativa y política.

Para rescatar la información que aquí se presenta, en principio, se utilizan dos marcos: el primero responde a los fundamentos normativos establecidos en el artículo 3 de la Ley de Planeación¹; y el segundo es la herramienta *Planbarómetro de la planificación para el desarrollo*² —propuesta por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)—, la cual sistematiza e identifica los criterios clave para el análisis de los procesos de planeación de los gobiernos subnacionales.

El documento se organiza en cuatro capítulos. El primero aborda una revisión teórica y normativa de la planeación del desarrollo en México, así como la explicación del marco conceptual sobre el que se construyó este análisis. En el segundo se detalla el proceso de análisis, incluyendo las variables consideradas y su operacionalización. El tercero se enfoca en un análisis descriptivo derivado del mapeo de los elementos identificados en el marco conceptual, en donde se identifican aspectos relacionados con el diagnóstico, objetivos, estrategias, líneas de acción, participación ciudadana, responsables de su conformación y los mecanismos de coordinación. Finalmente, el cuarto presenta las conclusiones, acompañadas de algunas sugerencias orientadas a mejorar la planificación del desarrollo en las entidades federativas.

¹ En el artículo se define la planeación del desarrollo como "la ordenación racional y sistemática de acciones [...], en base al ejercicio de las atribuciones del estado en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, con el propósito de coadyuvar a la transformación de la realidad del país".

² Consulta más en Planbarómetro, disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8fd03c6b-d3fa-4b25-9d60-5af7b14c3f5e/content

Capítulo 1

Marco teórico-conceptual de la planeación del desarrollo

¿Qué es y por qué es importante la planeación?

De acuerdo con la CEPAL, la planificación puede verse tanto como una disciplina o como un acto político. Desde la perspectiva política, la planeación es el cumplimiento de los ideales inscritos en la normativa nacional: una forma de afirmar y realizar los derechos de la sociedad (Coquis, 2015). En la práctica, y como disciplina, la planeación se puede conceptualizar como un proceso continuo de toma de decisiones encaminadas a cumplir con eficacia los objetivos y metas trazados para un fin específico; también para asegurar la congruencia entre los medios definidos para ello, así como para lograr la eficiencia en el uso de esos medios, es decir, de los recursos asignados para este fin (Mejía Lira, 1992).

Es por lo anterior que la importancia de la planeación radica en que concreta la perspectiva del desarrollo en un documento rector que guíe la acción y los recursos de una administración a lo largo de un periodo. Existen diversas perspectivas sobre la planeación que abarcan desde el reconocimiento de la incorporación de una visión política, los procedimientos para la definición de objetivos o los esquemas administrativos involucrados.

Para Robins y Coulter (2010), la utilidad de la planeación puede englobarse en cuatro aspectos clave para el cumplimiento de objetivos y la toma de decisiones:

 Proporciona dirección: dota a las organizaciones y a sus integrantes de un sentido de dirección, es decir, de una idea compartida del rumbo en el que se desea encaminar a una organización, a una comunidad o a un territorio.

- Reduce la incertidumbre: permite a los directivos reflexionar sobre el futuro, lo que se desea alcanzar, los cambios que suceden en el entorno y prepararse mejor para enfrentar los retos que se avecinan.
- Minimiza el desperdicio y la redundancia: cuando se coordinan las actividades laborales en torno a planes, las ineficiencias se vuelven obvias y pueden corregirse o eliminarse.
- Permite el control y rendición de cuentas: establece los parámetros para monitorear el desempeño de la organización y los criterios para rendir cuentas sobre los logros alcanzados.
 En este sentido, la planeación hace posible que todos los involucrados conozcan lo que se espera que cada uno realice, los resultados esperados, de manera que se estabilicen las expectativas y se facilite la rendición de cuentas.

La planificación, como ejercicio de orden administrativo con base en la reflexión del futuro, se ha transformado en el principal instrumento de toma de decisiones para el diseño, puesta en operación, control y evaluación de las políticas públicas (Sousa y Arbesú, 2018). En México, el proceso de planeación del desarrollo se delinea normativamente de forma muy específica, por lo que en el siguiente apartado se describe el fundamento legal de este proceso. También, se detallan las etapas de este proceso de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La planeación del desarrollo en México

La planeación nacional tiene como antecedente la publicación del Plan Sexenal de 1934, cuya motivación fue plasmar los principios y coordinar la base de acciones de un estado cuyas instituciones se encontraban en proceso de consolidación. Como base, en 1930 fue publicada la primera Ley sobre Planeación General. A principios de la década de 1980, el Ejecutivo Federal promovió un conjunto de acciones con la finalidad de que el Estado consolidara un adecuado control global del proceso de planeación tanto sectorial como institucional en México. Entre ellas, se realizaron reformas a la CPEUM y se contempló la promulgación de nuevas leyes y reglamentos, tales como la Ley de Planeación (en adelante, LP) y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito.

Derivados de las reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 en la década de 1980, se inició el proceso de institucionalización en México de la planeación a nivel nacional. En la figura 1, se presenta un resumen de estos artículos.

Figura 1. Fundamentos constitucionales de la planeación nacional en México

El artículo 25 constitucional determina que la rectoría económica le corresponde al Estado mexicano, el cual tendrá como una de sus tareas más importantes, promover el desarrollo nacional. En el artículo 26 constitucional se establecen los aspectos generales de la planeación económica y sus características; y se determinan las funciones del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión en el proceso de planeación.

En el artículo 27 constitucional se mandata que, a fin de que el Estado lleve a cabo la rectoría del desarrollo nacional, este dispone del monopolio de los recursos naturales de la nación.

En el artículo 28 constitucional se establece el monopolio de las actividades estratégicas y define los criterios de participación del sector privado y social en las actividades prioritarias.

El artículo 73 dicta que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en Reyes (2005).

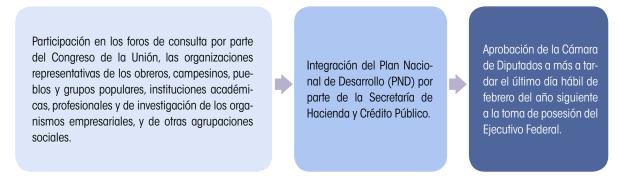
Estos artículos son el fundamento de los tres ejes del proceso de planeación nacional: 1) el Estado tiene la rectoría del desarrollo nacional (artículos 25, 27 y 28); 2) la planificación del desarrollo nacional demanda la conformación de un Sistema Nacional de Planeación que ostenta el carácter de democrático (artículo 26, apartado A); y 3) el Honorable Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social en la materia (artículo 73, fracción XXID).

En el ámbito nacional, la publicación de la LP en 1983 significó el punto de partida para orientar los procesos de planeación del desarrollo en entidades federativas, aunado a la creación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1989 a 1994. Sin embargo, desde la década de los 80 han existido pocos cambios relacionados con la actualización de los procesos e instrumentos de planeación en México, los más destacables son los relacionados con las reformas a la Ley de Planeación en 2012 y 2018, las cuales enfatizan que la planeación debe ser democrática e incluyente democrática e incluyente, con perspectiva de género y la participación de los pueblos indígenas (Sousa y Arbesú, 2018). Es importante mencionar que la Ley de Planeación actualmente no dispone de una ley reglamentaria, definida por el Sistema de Información Legislativa³ (SIL) como el ordenamiento jurídico en donde se desarrolla,

³ Para mayor referencia se sugiere revisar: http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=149

precisa y sanciona uno o varios preceptos de la normativa de referencia, con el propósito de enlazar los conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación. A continuación, se muestra en la figura 2 la conformación del proceso de planeación nacional:

Figura 2. Etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la Ley de Planeación (2023)⁴ y la Cámara de Diputados.

El sistema político mexicano es una república federal, y una de las características de esta forma de organización política estriba en que las entidades federativas están facultadas para atender, dentro del marco institucional y de forma libre y soberana, las diferentes problemáticas que enfrentan en su territorio, pero con las pautas que establece la federación. En este contexto, los procesos de planeación de los diferentes órdenes de gobierno guardan cierta congruencia.

De conformidad con el artículo 33 de la LP, en alineación con la planificación nacional, las entidades federativas deberán elaborar de forma autónoma su plan estatal de desarrollo (en adelante, PED), definido como el instrumento de planificación subnacional donde se articulan las acciones que serán emprendidas y ejecutadas por la administración en turno en las dependencias, entidades y organismos estatales.

En este sentido, el análisis del marco de la planeación nacional y subnacional requiere de una referencia que establezca pautas para reconocer aspectos que contribuyan al mejoramiento de este proceso en el futuro. Dado que el CONEVAL no cuenta con las atribuciones para indicar un deber ser en la materia, se buscó realizar inicialmente una sistematización que mapeara los principales elementos de la normativa subnacional y las principales prácticas en la planeación de entidades federativas con énfasis en el uso de herramientas de monitoreo y evaluación. Posteriormente, con base en un modelo conceptual básico para identificar las áreas que pueden fortalecerse en la planeación estatal, tal como se describe en la siguiente sección, se consultó la metodología del proyecto *Planbarómetro de la planificación para el desarrollo* del ILPES-CEPAL, el cual se toma como marco referencial para describir los procesos de planeación del desarrollo en escala estatal, a partir de las leyes de planeación y de los planes de desarrollo de las 32 entidades federativas.

⁴ Para mayor referencia se sugiere consultar: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf

Marco teórico-conceptual

De acuerdo con la CEPAL (2017), la planificación para el desarrollo se entiende como la expresión de un conjunto de acciones que tienen como finalidad el logro de una condición de bienestar para la comunidad. En este marco y derivado de una serie de estudios de caso entre 2014 y 2015, la CEPAL identificó una serie de retos para la planificación del desarrollo, los cuales se pueden categorizar en tres niveles: pluritemporalidad (conjugación de los tiempos y los plazos), multiescalaridad (la coordinación entre niveles de gobierno), y la intersectorialidad (la relación entre lo sectorial y lo integral). Al respecto, y a fin de dotar de una herramienta que permitiera a los países de la región sortear estos retos, el ILPES de la CEPAL inició, en noviembre de 2015, la construcción de una guía sobre buenas prácticas en los procesos de planificación nacional, subnacional y sectorial con el propósito de orientar a las personas responsables de llevar a cabo estos procesos, adaptados a las instituciones de los países en la región.

En consecuencia, el ILPES diseñó la herramienta denominada *Planbarómetro de la planificación* para el desarrollo la cual busca que los países y las instituciones de niveles subnacionales puedan mejorar sus procesos de planificación tomando en consideración sus propias realidades y objetivos. El *Planbarómetro* se estructura en dos modelos de análisis: el nacional y el subnacional. Las características conceptuales de cada uno de estos modelos se describen en la figura 3.

Figura 3. Modelos analíticos del Planbarómetro

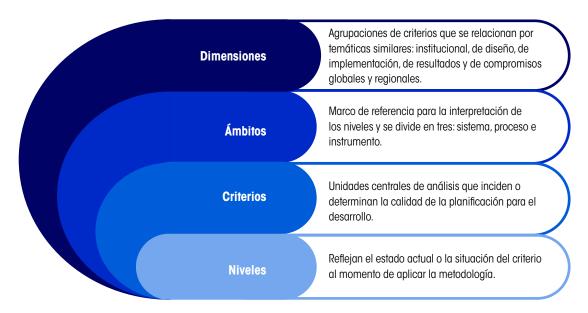
Modelo nacional Responde a la triple condición de la planificación como fenómeno político, técnico y administrativo. Identifica los elementos básicos para definir la relación entre los procesos político, técnico y administrativo de la planeación para el desarrollo. Pone énfasis en los instrumentos de gobierno y administración del estado.

Modelo subnacional Responde al desafío de la multiescalaridad de la planificación para el desarrollo. Identifica relaciones entre la planificación nacional y la subnacional. Busca fortalecer los mecanismos de articulación y coordinación entre los niveles del Estado. Incorpora los vínculos con los compromisos globales y regionales.

Fuente: elaboración propia con información del Planbarómetro de la CEPAL.

Tanto el modelo nacional como subnacional están compuestos por criterios y niveles que se analizan de acuerdo con su ámbito y dimensión. Cada uno de estos elementos se detalla a continuación en la figura 4.

Figura 4. Estructura analítica del Planbarómetro



Fuente: elaboración propia con información del Planbarómetro de la CEPAL.

A partir de una serie de pruebas, consultas y validaciones entre 2015 y 2017, se conformó la estructura del sistema de análisis y los criterios de dos modelos. Actualmente, el nacional se compone de 34 criterios agrupados en 3 ámbitos y 5 dimensiones. Por su parte, el subnacional incluye los criterios anteriormente señalados y agrega 2 relacionados con el territorio y aspectos sobre la coordinación entre niveles del estado. Finalmente, es importante mencionar que la implementación del *Planbarómetro* requiere de la aplicación de una serie de consultas a expertos a partir del método *Delphi.*⁵

Debido a que la metodología del *Planbarómetro* permite orientar la reflexión sobre las características de los sistemas, procesos e instrumentos de planificación para el desarrollo, se retoma como el punto de partida para la construcción del marco conceptual para analizar el proceso de planeación del desarrollo en las 32 entidades federativas.

Al tomar en consideración los alcances definidos para este documento, no se buscó replicar la metodología del *Planbarómetro* para cada una de las 32 entidades federativas. No obstante, con ella se extraen una serie de criterios, dimensiones y ámbitos que, en lo general, guiaron la sistematización y análisis en el presente estudio exploratorio de los procesos de planeación de las 32 entidades federativas. Uno de los aspectos que marca la distinción central entre la aplicación del *Planbarómetro* y los alcances del presente estudio son las fuentes de información utilizadas para analizar la planeación del desarrollo a nivel estatal.⁶

⁵ De acuerdo con el documento metodológico del *Planbarómetro*, el método *Delphi* tiene como finalidad generar un consenso de opiniones de expertos sobre temas específicos. Se considera un método de análisis cualitativo de opiniones mediante el uso de consultas con preguntas abiertas, que luego son sistematizadas en sucesivas rondas.

⁶ Por ejemplo, mientras que en el *Planbarómetro* se toman en consideración los planes de desarrollo actuales y anteriores, planes sectoriales, presupuestos, documentos normativos y otros documentos, el presente análisis considera únicamente las leyes de planeación y los planes de desarrollo vigentes de las 32 entidades federativas.

En adición, considerando que la literatura sobre planificación es limitada en el consenso de lo que constituye un plan deseable, la revisión se ha enfocado en los métodos y procesos de elaboración, evitando establecer normas sobre los elementos esenciales en los planes (Berke y French, 1994, p. 237-238). Esto se debe en parte a las diversas perspectivas sobre la finalidad de los planes de desarrollo y al acuerdo implícito de que estos deben adaptarse a las necesidades específicas de los gobiernos (Berke y Godschalk, 2009).

Dado que los planes estatales de desarrollo deben adecuarse a las particularidades de cada entidad federativa, su estructura puede variar según las realidades de cada estado. Sin embargo, el *Planbarómetro* ha identificado una serie de elementos comunes presentes en los planes subnacionales. En el siguiente cuadro se muestran los criterios del *Planbarómetro* que se retoman para orientar el análisis y la discusión del presente documento:

Cuadro 1. Criterios del Planbarómetro retomados en la revisión de los planes estatales de desarrollo y de las leyes de planeación estatales

Criterios del Planbarómetro	Elementos revisados en los planes de desarrollo y leyes de planeación estatales
Diagnóstico interpretativo* Marco metodológico de acuerdo con el tipo de territorio	Diagnóstico general
Objetivos definidos y medibles* Temas obligatorios incluidos en el plan	Ejes y objetivos
Inclusión de un plan de acción	Estrategias, acciones y programas
Diseño de indicadores de línea base Definición de indicadores	Indicadores
Distribución temporal del plan	Distribución temporal del plan
Mecanismos de retroalimentación o actualización del plan	Actualización del PED
Alineamiento de objetivos y metas con la Agenda 2030	Alineación
Instancias de participación	Participación ciudadana
Contrapartes definidas	Áreas de responsabilidad
Coordinación interinstitucional Coordinación entre niveles del estado	Coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno
Articulación entre plan y presupuesto	Vinculación con el presupuesto

^{*} El presente documento es de carácter descriptivo, únicamente se revisó si el PED y las leyes de planeación contemplaban la inclusión del criterio, por lo que se evitó realizar juicios cualitativos de los elementos.

Con base en este modelo, se definieron 11 elementos para la revisión de los planes estatales de desarrollo y sus leyes de planeación, las cuales se enuncian a continuación:

- 1. Inclusión de un diagnóstico general que aborde los temas prioritarios para la entidad.
- 2. Establecimiento de ejes generales que agrupen las temáticas prioritarias, ejes transversales que establezcan los objetivos comunes y objetivos específicos de la planeación.
- 3. Desarrollo de estrategias y acciones concretas para lograr los objetivos planteados.
- 4. Definición de indicadores para el seguimiento y evaluación del progreso del plan.
- 5. Alineación con otros instrumentos de planificación.
- 6. Fomento de la participación ciudadana en la elaboración del PED.
- 7. Delimitación clara de áreas de responsabilidad.
- 8. Promoción de la coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno.
- 9. Establecimiento de vínculos entre el PED y el presupuesto estatal.
- 10. Definición de un horizonte temporal para la implementación del plan.
- 11. Provisión de mecanismos para la actualización periódica del PED.

Capítulo 2

Aspectos metodológicos para analizar los procesos de la planeación del desarrollo estatal

Descripción de la metodología

Objetivo general

El objetivo de esta nota es proporcionar a los responsables de la planeación estatal, hacedores de políticas públicas y a la población en general un panorama de los elementos presentes en las leyes de planeación estatales y en los planes estatales de desarrollo, con el propósito de que los gobiernos estatales identifiquen y adopten las prácticas que contribuyan a la mejora de sus procesos de planeación y, en consecuencia, al desarrollo integral de sus regiones.

Para cumplir con cabalidad con el objetivo propuesto, la metodología consta de los siguientes objetivos específicos:

- 1. Identificar elementos y prácticas recurrentes en materia de planeación para el desarrollo social en las 32 entidades federativas con base en sus leyes de planeación y PED.
- 2. Brindar información a los tomadores de decisiones de gobiernos estatales en apoyo a su proceso de planeación para el desarrollo social.

Estructura analítica

El estudio analiza el estado de la planeación del desarrollo social en las 32 entidades federativas a partir del análisis de sus leyes de planeación vigentes durante 2023, así como de los planes estatales de desarrollo de las administraciones que se encontraban en turno durante 2023. Este documento sintetiza información tanto normativa obtenida de las leyes de planeación como aquella recabada de los planes estatales de desarrollo de las 32 entidades federativas. A partir de estas fuentes se identifican dos categorías de análisis:

- i. Elementos comunes de la planeación del desarrollo social, y
- ii. Temáticas para la mejora de la planeación del desarrollo social estatal y buenas prácticas

Los elementos comunes de la planeación del desarrollo social retoman los criterios considerados en el marco teórico de la planeación y los elementos incluidos en el PND. Se observa que las leyes de planeación estatales y, por consecuencia, los planes estatales de desarrollo, tienen en común elementos específicos para estructurar sus planes y guiar el resto de las acciones y programas gubernamentales que los gobiernos implementarán a lo largo de su periodo administrativo. Las temáticas para la mejora de la planeación del desarrollo social se refieren a los elementos generales encontrados en estos documentos, que no pertenecen de manera particular a algún elemento del PED, sino que pueden encontrarse de manera transversal e incluir varios de ellos.

Proceso de elaboración

Para el análisis de los instrumentos y elementos de planeación del desarrollo implementados en las entidades federativas, el CONEVAL tomó en cuenta documentos oficiales y públicos, emitidos o autorizados por una instancia competente y disponibles en medios electrónicos. El proceso de recopilación y análisis de la información consistió en tres etapas (ver figura 5).

Figura 5. Etapas para la elaboración del estudio

1. Análisis exploratorio de las leyes de planeación de cada estado

La primera etapa consistió en el procesamiento y clasificación del contenido de las leyes de planeación estatales, la información sobre el tema se adquirió en los sitios web de congresos estales, así como periódicos o gacetas oficiales.

2. Codificación y análisis de los planes estatales de desarrollo

En la segunda etapa se identificaron los componentes y elementos sustantivos de cada PED; se clasificaron los elementos comunes de la planeación en cada entidad federativa y fueron codificados en una base de datos.

3. Integración, valoración y validación

Integración y validación de la información, para sistematizar y valorar los criterios.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Delimitación y alcances

En este documento se analizan, de forma descriptiva, las leyes de planeación y los planes estatales de desarrollo de las 32 entidades federativas a fin de identificar aspectos comunes y particularidades en la planeación subnacional del desarrollo social. En este marco, es importante hacer énfasis en los alcances y limitaciones de este análisis a fin de que sus hallazgos sean interpretados adecuadamente.

- El estudio se centra en proporcionar un panorama general de la planeación del desarrollo social a nivel estatal, de modo que no proporciona un seguimiento del cumplimiento de los objetivos, metas, estrategias u otro elemento de los planes estatales de desarrollo. En ese sentido, se trata de un análisis descriptivo de los elementos encontrados en los planes estatales de desarrollo, cuyo propósito no es calificarlos o emitir un juicio sobre su adecuación.
- Toma en consideración únicamente las leyes de planeación de las 32 entidades federativas vigentes durante el año 2023, por lo que no se consideran normativas adicionales involucradas en el proceso de planeación del desarrollo social a este nivel de gobierno tales como: lineamientos, estatutos o manuales.
- El análisis deriva de la información proveniente de los planes estatales de desarrollo que se encontraban vigentes durante el año 2023 y que fueron el instrumento central de planeación durante la extensión de la administración en turno. Se excluyeron en este estudio todos aquellos planes anteriores al que se enuncia para cada una de las 32 entidades federativas. Esto implica que a partir de este documento no es posible realizar una valoración comparativa entre administraciones o la identificación de tendencias dado que su horizonte temporal se restringe a la duración de un solo PED por entidad.
- La información recopilada es aquella disponible en los sitios oficiales de los gobiernos estatales, no se realizaron consultas directas a los encargados de las respectivas administraciones o se consultaron otras fuentes de información. Esta restricción podría dejar de lado detalles relevantes que no estén publicados o actualizados en sitios web oficiales.
- El documento no califica la pertinencia de los temas establecidos en los planes estatales de desarrollo, ni la forma en que se abordan, ya que esto depende de la visión y postura que cada administración define en el ejercicio de una descentralización política que supone el federalismo.
- Los hallazgos exponen ciertos elementos de la planeación del desarrollo nacional de forma meramente descriptiva; es decir, no busca posicionar a la planificación nacional como el "deber ser" de la planificación en nuestro país.

Es necesario señalar que a lo largo de la revisión se identificaron documentos que hacen referencia a una planeación de largo plazo, en Aguascalientes, Yucatán, Nuevo León, Guanajuato, entre otros; sin embargo, para las primeras tres entidades federativas, estos documentos no conforman el instrumento de la planeación estatal. Es necesario destacar el caso de Guanajuato, debido a que en el artículo 25 de su ley de planeación se establece la elaboración de un plan de desarrollo que contendrá los objetivos y estrategias de la planeación por un periodo de al menos veinticinco años; sin embargo, el artículo 26 de la misma ley mandata la elaboración de un Programa de Gobierno del Estado que servirá como instrumento rector de las acciones de la administración estatal y tendrá una vigencia de 6 años. Al tomar en cuenta los alcances temporales del presente documento, el análisis presentado para el caso de Guanajuato derivará del Programa de Gobierno con duración sexenal, con el fin de adquirir comparabilidad del horizonte temporal de la planeación con el resto de las entidades federativas.

Capítulo 3

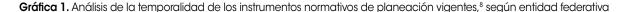
Elementos comunes que conforman los planes estatales de desarrollo

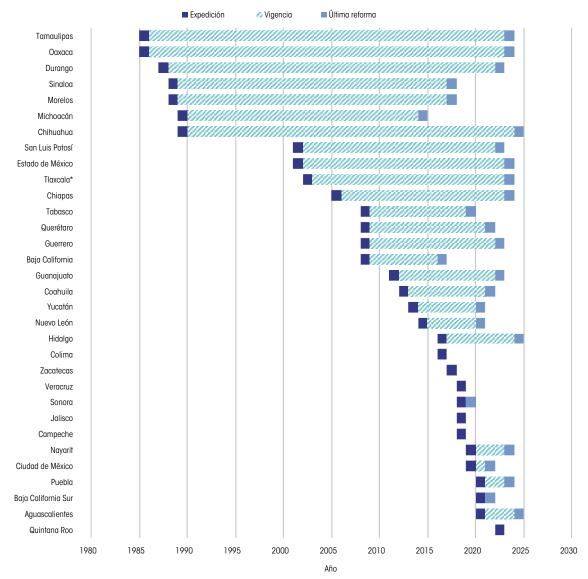
El presente capítulo se enfoca en analizar y describir los elementos clave de los planes estatales de desarrollo y las leyes de planeación estatales, donde se establecen las bases estratégicas y los lineamientos para el desarrollo de cada región. El objetivo de este capítulo es ofrecer una visión general de los planes estatales de desarrollo y de las leyes de planeación con el fin de comprender mejor su estructura y contenido, así como su importancia en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas a nivel estatal.

Contexto de la normativa en materia de planeación

A fin de identificar el contexto y perspectiva de los instrumentos normativos en materia de planeación de las entidades federativas, se identifica el año de expedición de la normatividad vigente, así como su reforma más reciente.

Así, las leyes de planeación vigentes en Oaxaca y Tamaulipas tienen la fecha de publicación más antigua, ya que datan del año 1985. De igual forma, las normativas de Durango, Sinaloa, Morelos, Michoacán y Chihuahua fueron promulgadas en los años ochenta, década en la que entró en vigor la Ley de Planeación federal. Destaca que 25 de las 32 entidades han expedido sus leyes de planeación vigentes a partir del año 2000. Además, se observa que seis entidades (Colima, Zacatecas, Veracruz, Jalisco, Campeche y Quintana Roo) no han reformado sus instrumentos en materia de planeación desde su publicación, que fue posterior a 2015. Por otro lado, se destaca que el estado de Quintana Roo cuenta con la ley más reciente, expedida en el año 2022 (ver gráfica 1).





Nota: para este análisis se utilizaron las leyes de planeación vigentes y su reforma más reciente.

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad de planeación de las entidades federativas.

Diagnóstico general como base de la planeación

El diagnóstico es el proceso de identificación y caracterización de una situación que plantea y responde cuestionamientos como: 1) ¿Qué está pasando? 2) ¿Dónde y quiénes son los más afectados? 3) ¿Por qué se producen estos problemas? y 4) ¿Quién está obligado a atender la solución de los problemas? Las respuestas brindan un panorama general de las problemáticas y permite orientar acciones para su atención.

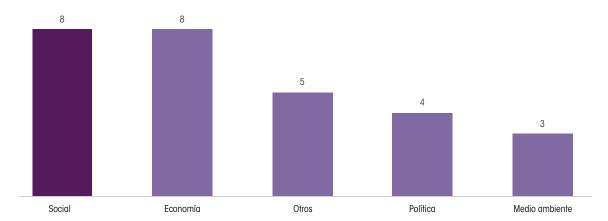
^{*} El estado de Tlaxcala no cuenta con una ley de planeación, la normatividad en materia de planeación se encuentra en el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

En el análisis no se toman en consideración los primeros instrumentos normativos en materia de planeación de las entidades federativas que fueron abrogados, únicamente se analizan aquellos que se encuentran vigentes actualmente.

Derivado de la revisión de las leyes de planeación y los planes estatales de desarrollo de las 32 entidades federativas se encontró que 23 entidades establecen en su normativa la obligatoriedad de elaborar un diagnóstico sobre la situación de la entidad al momento de iniciar una nueva administración. Asimismo, se encontró que las 32 entidades, efectivamente, consideran la integración de un diagnóstico en la elaboración de sus planes estatales de desarrollo.

Un primer análisis consistió en identificar las diferentes temáticas que se consideran en el proceso de planeación del desarrollo en las entidades federativas. Se encontró que 10 entidades federativas establecen en su normativa temas específicos sobre los cuales se deberá de elaborar el diagnóstico. De estas entidades, se puede observar en la gráfica 2 que los aspectos sociales y económicos figuran entre las temáticas más recurrentes en la elaboración del diagnóstico en el PED. Es importante mencionar que una entidad federativa puede tener más de una temática establecida en su normativa. Destaca el caso de Guerrero, cuya ley de planeación mandata que al menos en el diagnóstico se deberán considerar 12 temas prioritarios.9

Es importante resaltar que el establecimiento de temas prioritarios en la normativa no garantiza la calidad de los diagnósticos que fundamentan los planes estatales de desarrollo. Sin embargo, nos permite identificar la diversidad de problemáticas que buscan analizar las entidades, a partir de las cuales se establecen los ejes, objetivos y demás elementos del PED. Aun cuando la revisión omite la valoración de aspectos particulares, la calidad del diagnóstico se enriquece al profundizar los análisis de una gama más amplia y diversa de problemáticas en busca de relaciones causales y en la identificación de población objetivo y áreas de mayor interés.



Gráfica 2. Número de entidades que consideran en su normativa la elaboración del Diagnóstico por temáticas

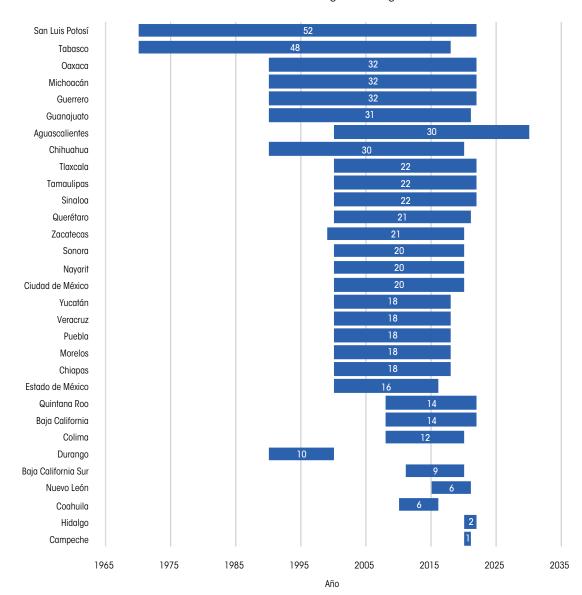
Notas: En la categoría de "Otros" se encuentran aspectos tales como: administración, infraestructura, seguridad pública y protección civil, igual y brecha de género, así como desarrollo en general.

Para identificar las temáticas de los diagnósticos se consideraron las subsecciones en donde se abordaba una problemática específica. **Fuente**: elaboración del CONEVAL con información de las leyes de planeación de las entidades federativas.

⁹ Para mayor referencia, se recomienda revisar el Capítulo II, artículo 7 de la Ley de Planeación del Estado de Guerrero: https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-PLANEACION-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-GUERRERO-994-2023-03-20.pdf

A fin de identificar elementos en común sobre el uso de la información en la elaboración de los diagnósticos, se analizó el periodo que los gobiernos estatales consideran para realizar estos análisis. En la gráfica 3 es posible observar que no es homogéneo el número de años considerados para elaborar un diagnóstico. En promedio las entidades federativas contemplan un periodo de 20 años previos al inicio de su planeación. Destaca el caso de Aguascalientes, cuyo diagnóstico incluye no solo información previa al año de inicio de su planificación sino también proporciona proyecciones de población a partir de fuentes del Consejo Nacional de Población (Conapo).

También, se observó que algunas entidades consideran periodos mayores al promedio de 20 años, tales como San Luis Potosí y Tabasco. Esto se debe a que dichas entidades presentan análisis a partir series históricas de indicadores macroeconómicos, por ejemplo, la tasa de crecimiento o indicadores demográficos (ver gráfica 3). Finalmente, se observó que Hidalgo y Campeche consideran los periodos más cortos sobre la información utilizada en sus diagnósticos. Mientras en el PED de Hidalgo se contempla información de dos años, en Campeche se tomó información únicamente del año inicial de su planeación.



Gráfica 3. Periodo en años considerado en la elaboración del diagnóstico, según entidad federativa

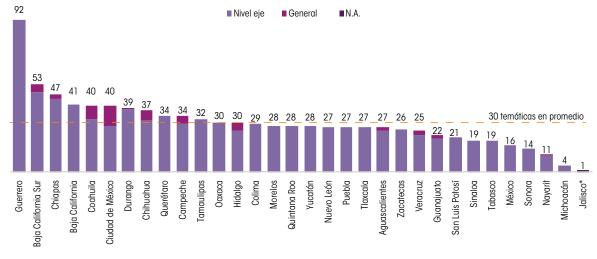
Nota: en el caso de Jalisco no fue posible establecer un periodo de análisis, ya que la planeación del estado no plantea un diagnóstico, sino un *mapa de interconexiones* que no está basado en el uso de información oficial, como se analiza en el presente gráfico. **Fuente:** elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Derivado del análisis del periodo promedio considerado por las administraciones estatales para la elaboración de sus diagnósticos, es posible identificar el vínculo entre el diagnóstico y la prospectiva de la planificación. Por ejemplo, Aguascalientes es la única entidad que considera proyecciones a 2030 en su diagnóstico y plantea una prospectiva al 2050.

Temáticas en el diagnóstico

Derivado de la revisión de los diagnósticos en los planes estatales de desarrollo, se identificó que las entidades federativas elaboran diagnósticos tanto generales como particulares para sustentar las intervenciones a nivel de eje. En general, se observó que 31 entidades realizaron diagnósticos para cada uno de los ejes rectores de sus planes, de estas, 12 entidades realizaron tanto un diagnóstico a nivel eje como uno de forma general. Es importante puntualizar el caso de Jalisco, ya que presenta mapas de interconexiones en sustitución de los diagnósticos; no obstante, dichos ejercicios no están sustentados en el uso de información oficial y no es posible analizar sus temáticas al interior como en el resto de las entidades.

Adicionalmente, se identificaron las temáticas que se abordaron en los diagnósticos tanto a nivel general como a nivel eje, donde se encontró que en promedio las entidades consideran el desarrollo de 30 temáticas. Destacan Guerrero, Baja California Sur y Chiapas, que integran el mayor número de temáticas en sus diagnósticos con 92, 53 y 47, respectivamente (ver gráfica 4). Es importante resaltar que un número alto de temáticas no necesariamente es un indicativo sobre el estado o avance en el diagnóstico en los planes estatales de desarrollo. No obstante, permite observar el amplio abanico de temas relevantes y problemáticas particulares de las entidades. La heterogeneidad en las temáticas es reflejo de los retos que enfrenta cada entidad y las prioridades que persiguen las políticas públicas estatales.



Gráfica 4. Número de temáticas¹⁰ en el diagnóstico según nivel por entidad federativa

Finalmente, se analizó si los diagnósticos se desarrollaron bajo alguna metodología específica (ver mapa 1). Al respecto, se encontró que 10 entidades mencionan el uso de alguna metodología, la más recurrente es la Metodología de Marco Lógico (MML), utilizada por 7 de ellas. Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo usan exclusivamente la MML; Baja California Sur emplea la MML con una visión de políticas públicas; y Nuevo León utiliza diferentes metodologías para cada etapa del diagnóstico.

^{*} El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco muestra un mapa de interconexiones que no está basado en el uso de información oficial. **Fuente:** elaboración del CONEVAL con base en los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

¹⁰ Para identificar las temáticas de los diagnósticos se consideraron las subsecciones en donde se abordaba una problemática específica.



Hidalgo y Michoacán mencionaron que utilizan la planeación estratégica para establecer metas y objetivos congruentes. El Estado de México implementó una metodología desarrollada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que sustenta el proceso de planeación en diferentes temporalidades, estableciendo como marco de referencia la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Mapa 1. Entidades que consideran una metodología para su diagnóstico



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Ejes y objetivos

Ejes generales y transversales

A diferencia de la definición de objetivos, los ejes generales se refieren a las categorías a través de las cuales se agrupan y organizan los temas prioritarios del estado. Por su parte, los ejes transversales definen las temáticas que el gobierno considera deben ser integradas en todas las estrategias gubernamentales. Estos ejes no están vinculados a alguna política o sector específico, sino que deben ser considerados en todas las áreas de acción. La definición de los ejes permite agrupar los objetivos del plan en categorías similares y definir una estructura general de los niveles subsecuentes del proceso de planeación (objetivos, estrategias, etcétera). Asimismo, los ejes suelen ser el vínculo más próximo para generar alineaciones con instrumentos de planeación superiores, ya sea nacionales o internacionales.

Ejes generales

Durante el periodo de estudio, se observa que 25 de las 32 entidades federativas establecen, desde su normativa, la inclusión de ejes generales dentro de sus planes estatales de desarrollo. A partir de la ley de planeación estatal, las entidades utilizan diversas denominaciones para referirse a los ejes que guiarán su planeación. Mientras que 9 de ellas los nombran simplemente como "ejes", otras 12 establecen que los planes estatales de desarrollo deben contener "lineamientos de política" que orienten la planificación estatal. Por otro lado, Jalisco y Ciudad de México especifican en su legislación las temáticas que deben incluir los planes, sin que estas sean limitativas. En la práctica, todas las entidades incorporan ejes generales en sus planes estatales de desarrollo, aunque la nomenclatura exacta para referirse a ellos puede variar según la entidad; en algunos casos, también pueden denominarse: "Ejes rectores", "Misiones" o "Pilares".¹¹

Es necesario puntualizar que no existe un consenso sobre el número ideal de ejes. No obstante, para cumplir con su función, se requiere definir un número que permita delimitar con claridad y consistencia su espectro temático. En promedio, las entidades incluyen alrededor de 5 ejes generales dentro de sus planes. Como se muestra en la gráfica 5, las entidades con el menor número de ejes presentan 3, mientras que aquellas con el mayor número llegan a incluir hasta 10. Este patrón refleja la diversidad en la forma en que las entidades estructuran y organizan sus prioridades estratégicas a través de estos ejes generales en sus planes de desarrollo.

¹¹ Nayarit denomina "Ejes rectores" a sus ejes generales; Campeche establece cinco "Misiones" alineadas al PND; y el Estado de México establece 4 "Pilares" para guiar su planeación.

10 6 5 5 5 5 5 5 ejes estatales en promedio 3 ejes en el PND 3 3 3 3 3 3 Durango Jalisco Hidalgo Puebla Tlaxcala Yucatán Oaxaca Coahuila Estado de México Guerrero Sinaloa Siudad de México Querétaro Aguascalientes 3aja California Sur Chiapas Chihuahua Morelos Quintana Roo Michoacán Nayarit San Luis Potosí luevo León amaulipas Guanajuatc Campeche

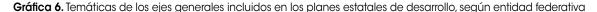
Gráfica 5. Número de ejes generales en los planes estatales de desarrollo, según entidad federativa

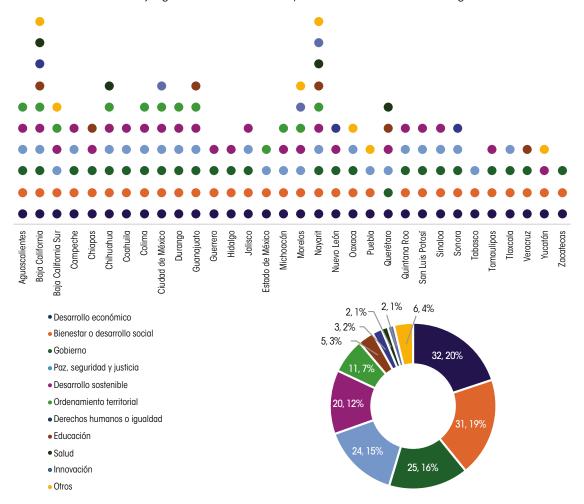
Nota: la inclusión del número de ejes generales del PND es de carácter informativo.

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Al revisar las temáticas de los ejes incluidos en los planes estatales de desarrollo, se encuentra que todas las entidades federativas cuentan con algún eje relacionado con el desarrollo económico, siendo este el único tema que se repite de forma sistemática en todas las entidades. Es importante destacar que las temáticas presentadas no son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, para desarrollo económico se identificaron 24 entidades que contemplan este eje de manera singular, mientras que Baja California, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas incluyen el desarrollo económico y la sostenibilidad en un solo eje, Sonora vincula el desarrollo económico con la seguridad y Tlaxcala lo asocia con medio ambiente.

Es fundamental resaltar que la adaptación en el número y temáticas de los ejes que una entidad incorpora en su planeación depende de las prioridades que establezca en función de su contexto socioeconómico y las problemáticas territoriales específicas. Por lo tanto, este estudio no tiene como propósito analizar la adecuación de las temáticas establecidas en los planes estatales de desarrollo o la manera de abordarlos, dado que ello depende de la visión y postura política de cada administración.





Nota: dentro de la categoría "Otros" se incluyen las siguientes temáticas: cultura y deporte, combate a la corrupción, desarrollo regional, transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana, coordinación, infraestructura, campo y patrimonio cultural. **Fuente:** elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

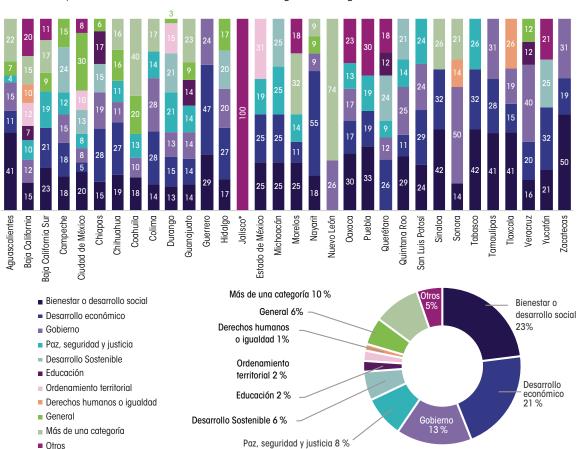
En materia de bienestar y desarrollo social, 31 entidades federativas contemplan la inclusión de esta temática como eje al interior de sus planes estatales de desarrollo. Nuevo León, Sonora y Baja California establecen la definición de temáticas relacionadas con derechos humanos e igualdad.

A pesar de lo anterior, y en sintonía con los derechos sociales enmarcados en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), Querétaro, Baja California y Chihuahua contemplan temáticas relacionadas con salud, mientras que educación se encuentra al interior de los planes estatales de desarrollo de Baja California, Chiapas, Guanajuato, Querétaro y Veracruz, la mayoría de estas entidades no presentaron los mayores porcentajes de las carencias relacionadas con estos derechos sociales de acuerdo con la Medición Multidimensional de la Pobreza 2022.¹²

¹² Las entidades que presentaron en 2022 los mayores porcentajes de carencia por rezago educativo fueron Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Veracruz. Mientras que, para la carencia por acceso a los servicios de salud, destacaron Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán e Hidalgo. Para más información, consulte los resultados de la Medición Multidimensional de la Pobreza en 2022, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

La razón por la que una entidad puede incluir una temática específica puede variar según sus prioridades. Por ejemplo, entre las entidades que contemplan la creación de infraestructura y el ordenamiento territorial como parte de sus ejes se encuentra Baja California Sur, entidad con un bajo grado de accesibilidad a carretera pavimentada.¹³

A fin de enriquecer el análisis de las temáticas consideradas en los diagnósticos, se tomó como referencia el vínculo entre el diagnóstico y los ejes establecidos en los planes estatales de desarrollo. Para lograr lo anterior se analizó, en primera instancia, si existe congruencia entre los hallazgos de los diagnósticos y los ejes de las 32 entidades federativas. Se encontró que todas las entidades vinculan sus diagnósticos con los ejes rectores de sus planes a excepción de Jalisco en donde no se identificó un diagnóstico. A partir de lo anterior, se tomó en consideración la categorización utilizada para la identificación de los ejes para clasificar las temáticas encontradas con anterioridad. La proporción permite tener un vistazo de la importancia relativa de cada temática al interior de los diagnósticos.



Gráfica 7. Proporción de temáticas abordadas en los diagnósticos, según entidad federativa

Nota: en la categoría de "Otros" se agrupan aquellas temáticas que se repiten con poca frecuencia, las categorías son las siguientes: campo, salud, infraestructura, transparencia y rendición de cuentas, patrimonio cultural, participación ciudadana y coordinación con la federación y municipios, combate a la corrupción, innovación, cultura y deporte. Por otra parte, en el rubro "Más de una categoría" se contabilizan aquellas temáticas de los diagnósticos que abordan más de una categoría, por ejemplo, "Desarrollo económico y desarrollo sostenible", "Gobierno y Paz, seguridad y justicia", etcétera. Finalmente, en la categoría "General" se agruparon aquellas temáticas que derivan de un diagnóstico general a diferencia del resto que están vinculadas a un eje en específico. Es importante resaltar que debido a la amplia variedad de temáticas que llegan abordar estos diagnósticos generales no es posible vincularlas directamente a una temática en específico. **Fuente:** elaboración propia con base en los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

¹³ Grado de Accesibilidad a Carretera Pavimentada, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Grado_accesibilidad_carretera.aspx

En la gráfica 7, se observa que las temáticas más recurrentes entre las entidades son aquellas relacionadas con aspectos sobre bienestar o desarrollo social, desarrollo económico y gobierno. Mientras que las temáticas menos frecuentes tienen que ver con el ordenamiento territorial o derechos humanos. También, se puede observar que hay entidades en donde se agrupan gran número de temáticas en los diagnósticos, por ejemplo, el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León cuenta con ejes muy amplios que pueden abarcar más de una categoría, por consecuencia las temáticas son muy diversas en sus diagnósticos.

Ejes transversales

Además de los ejes generales que establecen las temáticas prioritarias dentro de la planeación estatal, algunas entidades incluyen ejes transversales. Estos generalmente coinciden con temáticas asociadas a los principios transversales del enfoque basado en derechos humanos o a pautas establecidas por los principios elementales de cada administración. Sin embargo, pocas entidades incluyen en su normativa la obligación de abordar temáticas transversales en sus planes. Cuando esta obligación se menciona, de forma general, se refiere a la planeación estatal en términos generales y no específicamente a la inclusión de ejes transversales en los planes.

Las leyes que contemplan la transversalización lo hacen de diversas maneras. Por ejemplo, la Ley de Planeación del Estado y Municipios de San Luis Potosí establece temáticas específicas al instruir que el Sistema Estatal de Planeación Democrática y Deliberativa tomará entre sus ejes rectores la transversalización del respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género. La Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo determina que se deben formular Programas Especiales Transversales de conformidad con las políticas públicas establecidas en el plan estatal de desarrollo con carácter de transversalidad.

Durante el periodo estudiado, se observa que 25 entidades cuentan con ejes transversales. De las 7 restantes, Campeche y Colima no estipulan ejes transversales, pero sus ejes generales tienen la característica de transversalidad. En promedio, los planes estatales de desarrollo de estos estados incluyen cuatro ejes transversales. Es importante destacar que Durango es la única entidad que incluye solo uno, centrado en el establecimiento de un gobierno responsable que genere resultados. Las entidades con un mayor número de ejes transversales son Chiapas, Jalisco, Quintana Roo y San Luis Potosí, todas con seis ejes cada una.

¹⁴ No se consideran los ejes identificados con la característica de ser transversales en este apartado porque su análisis se realizó en el apartado de ejes generales.

Chiapas San Luis Polosí California Sur Vucatón Chihuachua Guanajuato Ooxacca Puebla Fistado de México Guerreiro Hidalgo Moreloso Zoccalecas Baja California Michoacán Tloxacala Veracruz Durango Campeche Coalima Nuevo León Move León Sinaloa Osonora Sonora Sonora Sonora Sonora Sonora Canada Michoacán Puebla Paja California Puebla Paja California Puebla Puebla

Gráfica 8. Número de ejes transversales incluidos en el PED, según entidad federativa

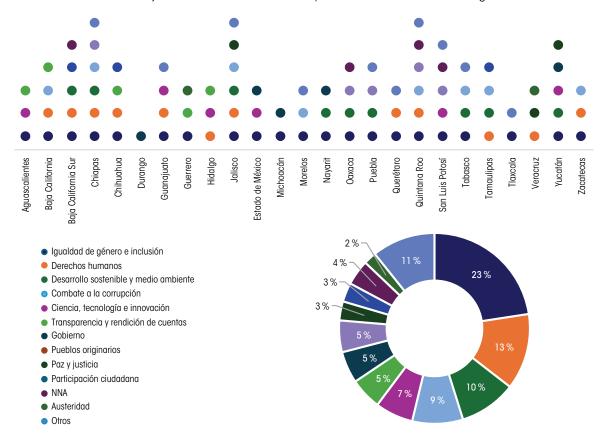
Nota: la inclusión del número de ejes transversales del PND es de carácter informativo.

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

La temática transversal más frecuente incluida en los planes estatales de desarrollo es la igualdad de género o inclusión, abordada por 21 entidades federativas. Le siguen en frecuencia los derechos humanos, que se incluyen en 12 entidades. Es relevante señalar que Baja California incorpora igualdad de género y derechos humanos en un mismo eje, mientras que Veracruz integra derechos humanos junto con la búsqueda de paz y justicia. Además, Quintana Roo introduce un eje transversal relacionado con el fortalecimiento de la capacitación y conocimiento de los servidores públicos estatales en materia de derechos humanos.

Algunas entidades incorporan ejes transversales para atender a grupos vulnerables. La transversalización en la atención de los pueblos originarios es la más frecuente, presente en 5 entidades. Además, las niñas, niños y adolescentes son el único grupo etario contemplado en más de una entidad con un eje transversal para su atención, presente en 4 entidades.





Nota: dentro de la categoría "Otros" se incluyen las siguientes temáticas: cultura, manejo de riesgos, internacionalización, gobernanza, cero impunidad, infraestructura, perspectiva de edad, coordinación, personas con discapacidad, adultos mayores, ordenamiento territorial y desarrollo regional

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Es interesante observar que, dentro de las temáticas contempladas en los ejes tanto generales como transversales, algunas tienen mayor prevalencia en ciertas entidades. Esto puede relacionarse con las necesidades específicas de cada región. Un ejemplo de ello es Oaxaca y Chiapas, que incluyen un eje específico de pueblos originarios, ya que estas entidades cuentan con el mayor número de municipios de población indígena con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza por Ingresos (361 municipios de Oaxaca y 88 en Chiapas). En línea con temáticas relacionadas a grupos vulnerables e históricamente discriminados, Baja California Sur, Oaxaca, Quintana Roo y San Luis Potosí presentan ejes específicos para la atención de necesidades y problemáticas de niñas, niños y adolescentes; sin embargo, es necesario puntualizar que solo Oaxaca considera esta temática siendo que presenta el cuarto porcentaje más altos de población entre 0 a 17 años en situación de pobreza en 2020. En la cierta de población entre 0 a 17 años en situación de pobreza en 2020.

En materia de la garantía de derechos humanos, 12 entidades contemplan al interior de sus ejes la temática en comento. De forma particular, relacionados con los derechos sociales enmarcados en

¹⁵ Plataforma para el Análisis Territorial de la Pobreza, disponible en: https://municipal-coneval.hub.arcgis.com/pages/grupo-pob-pi

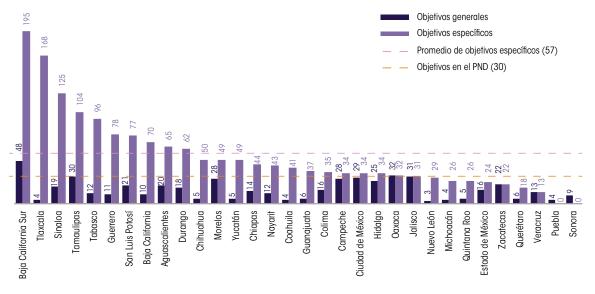
¹⁶ La lista la encabezan Chiapas, Guerrero y Puebla. Para más información, se sugiere consultar el informe Pobreza infantil y adolescente en México 2020 disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_infantil_y_adolescente_en_Mexico_2020.pdf

la LGDS, sólo en el caso de Chiapas se incluye un eje relacionado con la educación, lo que está en sintonía con su alto porcentaje de personas con carencia por rezago educativo en 2022.

Objetivos

Un objetivo se entiende como aquel planteamiento de las condiciones futuras que se desea alcanzar. Su inclusión en el plan permite la definición de prioridades y constituye una guía para la definición de los elementos más operativos del proceso de planeación tales como las estrategias, las acciones y programas. De acuerdo con la metodología del *Planbarómetro*, los objetivos deben cumplir con un conjunto de requisitos de calidad, es decir, se espera que estos sean específicos, medibles, alcanzables y orientados a resultados. Su definición precisa y la consistencia que guardan entre sí abona a la claridad de los planes estatales de desarrollo.

Tras analizar los planes estatales de desarrollo, se identifica una notable diversidad en la formulación de objetivos entre las entidades federativas. En la estructura de los planes estatales de desarrollo, es común que las entidades incluyan objetivos generales que abordan las temáticas de sus ejes principales. Dentro de estos objetivos generales, suelen enmarcar objetivos específicos que identifican de manera más precisa los cambios que buscan generar. Estos objetivos específicos sirven de base para establecer las estrategias a seguir. En promedio, las entidades establecen 16 objetivos generales y 57 específicos; sin embargo, la distribución es poco uniforme. Mientras que Veracruz planteó 13 objetivos específicos, Baja California Sur consideró 195 (ver gráfica 10).



Gráfica 10. Número de objetivos planteados en los planes y en el PND, 17 según entidad federativa

Nota: la inclusión del número de objetivos del PND es de carácter informativo.

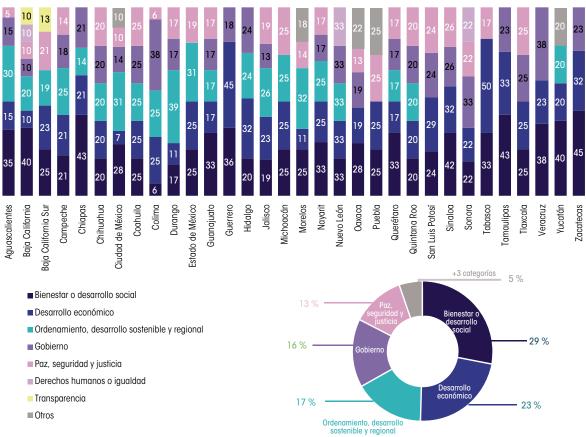
Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

¹⁷ La información del número de objetivos del PND se obtuvo del anexo XVIII-Bis del PND publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2019. Se proporciona el enlace para pronta referencia: https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf

En los objetivos generales, se identificó que todas las entidades federativas plantearon objetivos para fortalecer el desarrollo económico y social, esto incluye el crecimiento económico, inversión, educación, salud, alimentación, deporte, entre otros. La paz, seguridad, justicia y gestión de gobierno también son temáticas recurrentes, con 24 y 25 entidades respectivamente que incluyen objetivos orientados a la prevención y combate del delito, el reforzamiento al sistema de vigilancia y seguridad pública, mejora de la gestión, así como finanzas públicas sanas y sostenibles. En tercer lugar, aparece el ordenamiento, desarrollo sostenible y regional con 21 entidades que buscan fortalecer la movilidad, vivienda, cuidado del medio ambiente, biodiversidad y protección a zonas naturales.

Dentro de la heterogeneidad de objetivos en las entidades federativas se encontró que Morelos planteó el fortalecimiento de la participación ciudadana y la coordinación con la federación y sus municipios; Puebla consideró acciones para el fortalecimiento del campo y las actividades agropecuarias; Yucatán postula la protección y fomento al patrimonio cultural y Oaxaca busca la mejora en la cobertura y calidad de los servicios públicos. Estos objetivos son reflejo de las prioridades y necesidades que enfrenta cada entidad federativa.

Gráfica 11. Porcentaje de objetivos generales por temática a la que se orientan, según entidad federativa



Notas: la suma de los porcentajes puede no ser igual a 100 porque algunos objetivos se orientan a más de una temática. La categoría "Otros" reúne temas de campo, patrimonio cultural, innovación, infraestructura, participación ciudadana y coordinación con la federación y municipios.

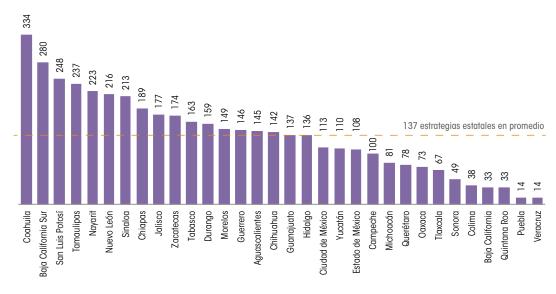
Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Estrategias, acciones y programas

Estrategias

El planteamiento de estrategias es la etapa de la planeación subsecuente al establecimiento de los objetivos y su finalidad radica en especificar los procesos, actores y recursos que son necesarios para contribuir al logro de estos últimos. La definición de estrategias es de vital importancia porque establece el vínculo entre lo que se desea lograr con los medios a través de los cuales se logrará la materialización de dicha condición futura.

Después de analizar los planes estatales de desarrollo, se observó que, en promedio, las entidades establecen 137 estrategias en sus planes; sin embargo, la distribución es poco uniforme. Mientras que Coahuila fue la entidad que planteó el mayor número de estrategias en su plan con 334, Puebla y Veracruz contemplaron únicamente 14 estrategias, respectivamente (ver gráfica 12).



Gráfica 12. Número de estrategias en los planes, según entidad federativa

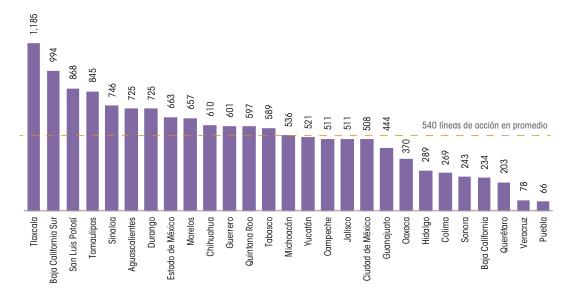
Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Líneas de acción

Las líneas de acción son uno de los elementos más operativos del plan que engloba a las actividades que se deberá de llevar a cabo para dar realidad a las estrategias y con ello contribuir a la consecución de los objetivos. Contar con líneas de acción permite a los gobiernos locales tener claro no solo cómo se proponen materializar sus estrategias, sino también cuáles son los actores, responsabilidades y recursos que deberán considerarse. Este elemento abarca gran número de temáticas y, por ende, suele ser el elemento de la planeación más numeroso.

En promedio, las entidades establecen 540 líneas de acción en sus planes estatales de desarrollo; sin embargo, la distribución es poco uniforme. Mientras que Tlaxcala fue la entidad que planteó el mayor número de líneas de acción en su plan con 1,185, Puebla contempló únicamente 66 líneas de

acción (ver gráfica 13). Derivado de la revisión, se encontró que Chiapas, Coahuila, Nayarit, Nuevo León y Zacatecas no reportaron líneas de acción en sus planes.



Gráfica 13. Número de líneas de acción en los planes según entidad federativa

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Programas derivados

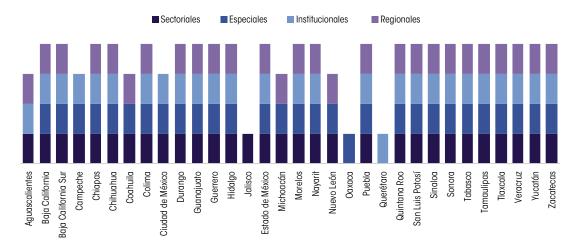
Los programas derivados son instrumentos estratégicos que se desprenden de los planes estatales de desarrollo y determinan de forma concreta las prioridades de atención del gobierno. Al ser el último eslabón del proceso de planeación, su elaboración permite a las administraciones públicas estatales la definición de actividades, procesos y en su caso recursos a través de los cuales se canalizan esfuerzos para la consecución de los objetivos planteados en el PED.

De acuerdo con la LP, a partir de del plan se pueden derivar los siguientes programas:

- Programas sectoriales: especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.
- *Programas institucionales*: estarán sujetos a las previsiones del programa sectorial correspondiente y son elaborados por sus respectivas entidades paraestatales.
- Programas regionales: se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el plan.
- Programas especiales: se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

En el ámbito estatal, todas las leyes de planeación de las entidades federativas establecen la necesidad de desarrollar programas derivados de los planes estatales de desarrollo. En cuanto a la

diversidad de programas, cada entidad contempla al menos uno, siendo los programas sectoriales los más destacados, mencionados explícitamente en las leyes de planeación de 30 entidades. Además, es notable que 23 entidades federativas han legislado la facultad de crear los cuatro tipos de programas derivados (ver gráfica 14).



Gráfica 14. Tipos de programas derivados mencionados en las leyes de planeación, según entidad federativa

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las leyes de planeación de las entidades federativas.

Indicadores

Establecimiento de indicadores

De acuerdo con el CONEVAL (2014), un indicador es una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado; brinda una señal relacionada con una única información, lo que no implica que ésta no pueda ser reinterpretada en otro contexto. La importancia de la inclusión de indicadores en la planificación del desarrollo radica en que, a través del seguimiento de estos, es posible contar con información oportuna sobre el desempeño de las administraciones públicas estatales en la consecución de sus objetivos.

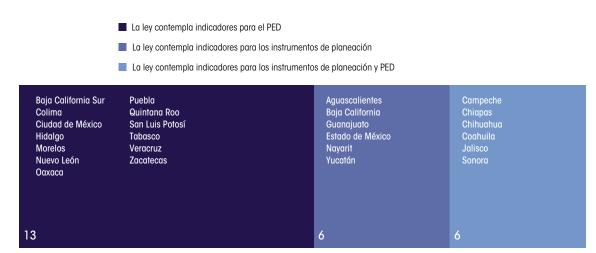
Los indicadores contemplados para dar seguimiento a los objetivos de la planeación deben contar con elementos mínimos de diseño que aseguren su adecuación en el monitoreo de los resultados perseguidos por las entidades federativas. En esta sección, el marco de revisión de los elementos necesarios para construir indicadores deriva de las metodologías para indicadores sociales propuestas por el CONEVAL.¹⁸

¹⁸ Para más información se sugiere consultar la *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y el Manual para el diseño y construcción de indicadores,* disponibles en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/inicio.aspx

En el ámbito estatal, 25 entidades han incorporado en sus leyes de planeación la exigencia de contar con indicadores relacionados con la planificación. De este grupo, 13 entidades destacan específicamente la necesidad de contar indicadores vinculados al PED, 6 entidades establecen que los indicadores deben dar seguimiento a los instrumentos de la planificación estatal, abarcando tanto al PED como a otros instrumentos de planificación.

Es relevante señalar que, respecto a las entidades que no mencionan la inclusión de indicadores para la planificación, Durango, Tamaulipas y Tlaxcala sí exigen su adopción para los programas presupuestarios. Además, Querétaro no los mandata específicamente para el PED, pero sí demanda su existencia en los planes municipales de desarrollo.

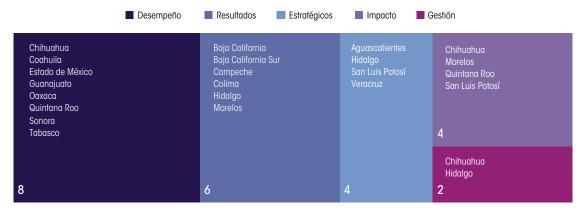
Gráfica 15. Número de entidades federativas cuya normativa establece la inclusión de indicadores relacionados con el PED o los instrumentos de planeación



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las leyes de planeación estatales.

Dentro del grupo total de entidades federativas que establecen la inclusión de indicadores para el seguimiento de la planificación, 17 de ellas especifican los tipos de indicadores a incorporar. Según la gráfica 16, se destaca que los indicadores de desempeño son contemplados con mayor frecuencia en las leyes de planeación estatales.

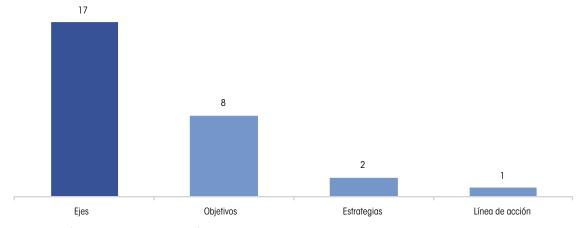
Gráfica 16. Número de entidades cuya ley de planeación menciona los tipos de indicadores contemplados para sus planes estatales de desarrollo



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de las leyes de planeación estatales.

Al analizar los planes estatales de desarrollo, se destaca que 28 entidades incorporan indicadores para monitorear el progreso del plan. De estas, 17 relacionan sus indicadores a nivel eje; un caso particular es Tlaxcala, que contempla indicadores para cada una de las políticas públicas desglosadas en sus ejes generales. Asimismo, Zacatecas lleva a cabo un ejercicio similar, vinculando los indicadores con los objetivos de cada política pública.

Gráfica 17. Número de entidades según nivel del PED al que se encuentran alineados los indicadores

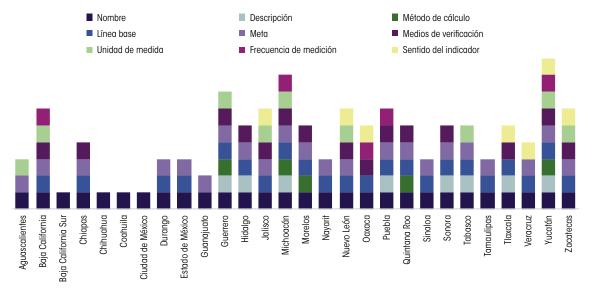


Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Al examinar más detenidamente la información de los indicadores incluidos en los planes estatales de desarrollo, el único elemento común incluido por todas las entidades es el nombre del indicador. Las siguientes características más frecuentes son la línea base y meta, incluidas por 22 entidades. Además de los elementos que pueden observarse en la gráfica 18, es destacable que Quintana Roo, Tabasco y Yucatán también mencionan al responsable de dar seguimiento a cada indicador, y 6 vinculan sus indicadores con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

¹⁹ Ídem.

Gráfica 18. Número de entidades que incluyen cada elemento de los indicadores del PED



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.



Indicadores: Yucatán

La sección "Seguimiento y evaluación" del PED de Yucatán incluye las fichas técnicas de todos sus indicadores. Por ejemplo, para dar seguimiento al objetivo de 'disminuir la pobreza en el Estado' se identificaron los siguientes elementos:

Objetivo	Disminuir la pobreza del estado de Yucatán		
Nombre del indicador	Porcentaje de Población en Situación de Pobreza en Yucatán		
Descripción	El Indicador resulta de identificar a la población que cuenta con al menos una carencia social (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y que su ingreso es insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, entre la población total y multiplicado por cien.		
Método de cálculo	A = (B/C) *100 (definen las variables en la ficha del indicador)		
Línea base	Valor = 41.9, Fecha = 2016, Unidad de medida = Porcentaje		
Meta	Meta 2021 = 41.0, Meta 2024 = 38, Meta 2030 = 34		
Medios de verificación	Resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidades federativas - CONEVAL		
Unidad de medida	Porcentaje		
Frecuencia de medición	Bienal	Sentido	Descendente



Contar con indicadores que cumplan con todos los criterios y elementos facilita a los ciudadanos verificar el cumplimiento de los objetivos.

Distribución temporal del plan

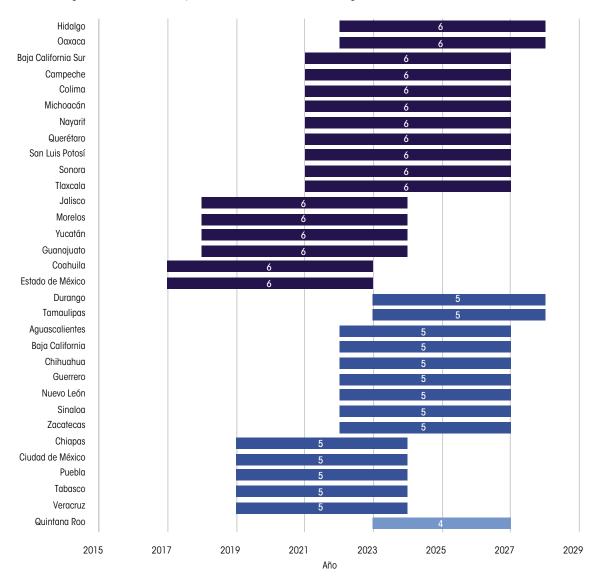
De acuerdo con la CEPAL (2017), uno de los componentes de la planeación consiste en detallar los diferentes horizontes de tiempo en que tendrán influencia o interacción las propuestas especificadas en el plan. La importancia de definir una vigencia y prospectiva para el plan tiene que ver con poder diseñar de mejor manera las estrategias y acciones a cada franja de tiempo y asignar prioridades.

Vigencia de los planes estatales de desarrollo

En México, al inicio de cada administración, el Poder Ejecutivo recién designado se enfrenta a la tarea crucial de elaborar el plan estatal de desarrollo, el cual sentará las bases fundamentales de su proyecto de estado. El plazo para la elaboración, aprobación y publicación de este plan varía según la entidad federativa. En términos generales, las leyes de planeación de 18 entidades federativas establecen que los planes estatales de desarrollo deben ser elaborados durante los primeros seis meses posteriores a la toma de posesión del Ejecutivo. Sin embargo, hay algunas excepciones, por ejemplo, la Ley Estatal de Planeación de Oaxaca establece que el Gobernador tiene tres meses para presentar el PED ante los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplade), mientras que la Ley de Planeación del Estado de Michoacán dispone que dicho plan debe ser elaborado, aprobado y publicado en un plazo que no exceda un año.

En cuanto al periodo que abarcan los planes, la mayoría de ellos se extiende a lo largo de los 6 años de la administración gubernamental, aunque en ciertos casos contempla un periodo de 5 años, considerando el tiempo necesario para la elaboración y aprobación del plan, según la normativa vigente.

Gráfica 19. Vigencia en años de los planes estatales de desarrollo, según entidad federativa

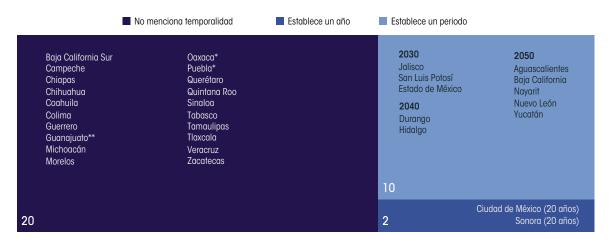


Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Prospectiva

Se observó que 12 entidades federativas consideran aspectos prospectivos, es decir, una meta de tiempo para su planeación. Se destaca que en la definición de esta visión de largo alcance es posible identificar el establecimiento de una fecha específica que, al concretarse, permitirá observar los resultados de la planeación, así como un periodo necesario para que se logren los cambios contemplados (ver gráfica 20).

Gráfica 20. Número de entidades según prospectiva de la planeación estatal para el desarrollo

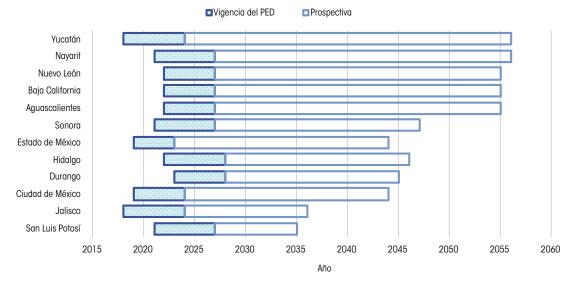


^{*} Puebla y Oaxaca estipulan que sus planes estatales de desarrollo toman en consideración una visión de largo plazo, aunque no definen un periodo específico.

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

De las 32 entidades federativas, 10 establecen una fecha específica para el cumplimiento de su planeación, mientras que Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Nuevo León y Yucatán plantean el año 2050 como meta (ver gráfica 21).

Gráfica 21. Prospectiva de la planeación del desarrollo, según entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas

^{**} Para el caso del estado de Guanajuato se tomó como referencia para el análisis el Programa de Gobierno 2018-2024 de la entidad, el cual se limita al periodo de la administración estatal.

Mecanismos de actualización de los planes estatales de desarrollo

Tal como se indicó en apartados previos, los planes estatales de desarrollo son instrumentos que abordan de manera general la gestión de las entidades federativas, en el cual se fijan las prioridades, objetivos, metas y estrategias para el desarrollo del estado. En consecuencia, es importante reconocer si en la normativa se mandata un mecanismo de actualización o adecuación del documento rector de la planeación estatal. Se observó que 17 entidades federativas establecen en su ley como se deberá realizar este proceso, sin embargo, no lo enuncian en el PED. En contraste, 7 entidades federativas estipularon en su ley y lo describen en el PED (ver gráfica 22).

La única entidad que realizó la actualización de su documento de planificación fue el estado de Guanajuato. En la actualización del Programa de Gobierno 2018-2024, la entidad indica que dicho documento tiene por finalidad ayudar a enfrentar los efectos negativos generados por la contingencia sanitaria y económica provocada por la COVID-19 por lo que tiene un carácter emergente.



Gráfica 22. Número de entidades que consideran la actualización de su planeación estatal

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas y las leyes de planeación estatales.

Alineación

La alineación se define como el proceso de vincular a un instrumento de planeación de orden superior los diferentes elementos que conforman el plan con la finalidad de contribuir a objetivos de mayor envergadura. En el caso de las administraciones estatales los procesos de alineación pueden presentarse respecto al PND o a iniciativas internacionales, tales como la Agenda 2030. En esta sección se presenta de forma descriptiva cómo se llevan a cabo los procesos de alineación por parte de los gobiernos locales.

Es importante resaltar que la alineación de los planes estatales con la planeación nacional o internacional es un aspecto fundamental para conjuntar esfuerzos y reducir duplicidad de acciones a fin de lograr los objetivos planteados en común. Si bien, el presente análisis no tiene como objetivo explorar la planeación nacional ni realizar una valoración sobre la misma, en la práctica la alineación puede generar beneficios a los involucrados. Esto se debe al hecho de que la alineación fomenta la coordinación entre niveles de gobierno, que es un mecanismo amplio orientado a reducir la rivalidad en el ejercicio de recursos, maximizar su eficacia y valorar los esfuerzos ejercidos. Al respecto, CEPAL (2017) menciona que la planificación para el desarrollo y la instrumentación de las intervenciones debe considerar el uso y funcionamiento de sistemas que se relacionan de forma paralela y simultanea.

Para conocer si los gobiernos estatales contemplan esta visión en la planeación se buscó que, tanto en la normativa como en la práctica, los planes estatales de desarrollo establezcan su alineación o congruencia con el PND. A lo largo de este análisis se estableció como alineación una concepción amplia de coincidencias temáticas con el PND. Al respecto, se encontró que son 30 entidades las que contemplan en su normativa la alineación o congruencia de sus sistemas de planeación estatal con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, de las cuales, 21 de ellas mencionan explícitamente la alineación directa entre el PED y el PND (ver grafica 23).

Gráfica 23. Número de entidades cuya normativa establece la alineación de la planeación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática

El PED se debe alinear, considerar o tener congruencia con el PND

El sistema estatal debe tener congruencia con el sistema nacional

No especifica alineación

Aguaso

Aguaso

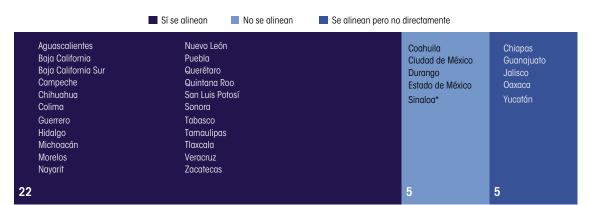
Baja California	Jalisco Estado de México		Aguascalientes Durango
Baja California Sur			Michoacán
Campeche	Morelos		
Chiapas	Puebla		
Chihuahua	Quintana Roo		Oaxaca
Coahuila	Sonora		Querétaro
Colima	Tabasco		San Luis Potosí
Guanajuato*	Tamaulipas		
Guerrero	Veracruz	9	
	Yucatán	7	
			Ciudad de México
		2	Nuevo León

^{*} La Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato establece que el Programa de Gobierno del Estado debe alinearse al PED, mismo que debe guardar congruencia con el PND.

Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

En términos prácticos, 28 entidades establecen en sus planes estatales de desarrollo coincidencias temáticas con el PND; destaca que Nuevo León tiene un plan que coincide con el PND a pesar de que su ley de planeación no le mandata considerar esa congruencia.

De las 28 entidades que mencionan considerar el PND en sus planes estatales de desarrollo, 22 encontraron coincidencias temáticas, eje a eje, con los de la planeación nacional, 5 vincularon sus ejes con líneas de acción y/o estrategias puntuales y para una entidad no se encontró concordancia a nivel de eje (ver gráfica 24). Es importante señalar que estas coincidencias entre los planes estatales de desarrollo y el PND dependerán de la claridad y pertinencia de los objetivos establecidos en el PND, en correspondencia con los objetivos identificados por el estado en su ejercicio diagnóstico.



Gráfica 24. Número de entidades con coincidencia temática de los ejes del PED a los ejes del PND

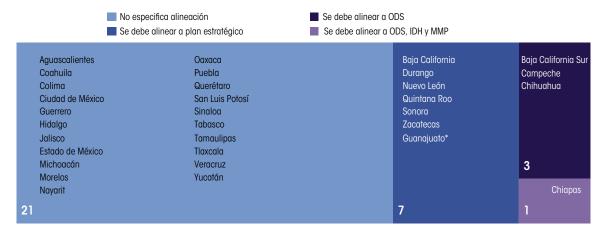
Otro de los aspectos normativos que se revisaron fue la alineación de los programas derivados de los planes estatales al PND. Este elemento significa la consideración de objetivos superiores en la instrumentación de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Los resultados muestran que las leyes de planeación de 14 entidades establecen que los programas derivados deben alinearse al PND. Cabe aclarar que Hidalgo solo lo establece para los programas sectoriales; en contraste, 18 entidades no tienen instrumentos que normen la articulación de los programas derivados estatales a los objetivos de la planeación nacional.

Dentro de la alineación, es común observar que la planeación de los gobiernos estatales también considere los objetivos y metas de otros documentos de carácter nacional e internacional, por ejemplo, se encontró que la normativa de 11 entidades considera la alineación de su PED a otros documentos e instrumentos de carácter estatal, nacional e internacional como planes estratégicos estatales de largo plazo, los ODS de la ONU, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) e incluso la medición multidimensional de la pobreza.

^{*} El PED de Sinaloa menciona estar en congruencia con el PND, sin embargo, no se encontró en qué nivel coinciden. **Fuente:** elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

En estos términos, son 31 entidades las que integran en sus planes estatales de desarrollo alineación a los ODS, este hallazgo refleja una buena práctica en la planeación estatal.

Gráfica 25. Entidades cuya normativa indica la alineación del PED con documentos diferentes al PND



^{*} La Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato indica que el Programa de Gobierno del Estado debe alinearse al plan estatal de desarrollo de la entidad, este último fue considerado un instrumento de largo plazo.

Nota: los planes estratégicos son documentos que muestran una planeación de largo plazo de la misma entidad.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las leyes de planeación de las entidades federativas.

Participación ciudadana

La participación ciudadana se entiende como el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho a intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en las diferentes etapas del ciclo de las políticas, así como en actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible. En el ejercicio pleno de derechos, especialmente entre grupos poblacionales con mayor riesgo de vulnerabilidad, se requiere que las decisiones sean tomadas considerando consultas públicas y una amplia participación ciudadana.

De acuerdo con la CEPAL (2015) en la actualidad se propone que los procesos de planificación ostenten dos características: 1) que sean subsidiarios, es decir, que lo que puede realizarse de manera eficiente y efectivo al nivel más cercano a la ciudadanía, debe ser abordado en ese nivel, y 2) si bien la fijación de los objetivos debe partir de los problemas y necesidades identificados por la ciudadanía, debe evitarse el voluntarismo y la atomización de esfuerzos y propuestas. En este contexto, considerar el enfoque de la planificación participativa garantiza la representatividad de los intereses de la ciudadanía y asegura la coordinación de esfuerzo de doble vía: desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo. Por tanto, incluir mecanismos de participación ciudadana en los diferentes elementos de la planificación abona en la resolución de los problemas e incentiva el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo.

Con base en el análisis documental de este trabajo, la participación ciudadana ocurre con frecuencia en la etapa inicial de formulación de los planes, con el objetivo de recolectar las necesidades de la población y fortalecer el diagnóstico y formulación de políticas. Los mecanismos de consulta y participación, pueden ser diversos e integrarse en diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas, desde el diagnóstico hasta la evaluación. Pueden llevarse a cabo a través de foros, mesas de trabajo, buzones, medios digitales, encuestas o vía telefónica. Tanto los mecanismos, como los alcances, pueden definirse con base en las necesidades de información. Asimismo, la participación amplia y la consulta de diversas temáticas suelen tener un papel relevante en la acreditación y apropiación de políticas públicas, especialmente en el ámbito subnacional.

Aun cuando todas las leyes de planeación contemplan la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación, en el mapa 2 se muestra que son 19 las que mencionan los mecanismos de consulta, mientras que 13 entidades no especifican el mecanismo o los medios a través del cual será garantizada su intervención.



Mapa 2. Participación ciudadana en la ley de planeación según entidad federativa

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las leyes de planeación de las entidades federativas.

En la práctica, todas mencionan tomar en consideración la opinión y propuestas de la sociedad civil y el sector privado, siendo 30 entidades las que mencionaron en sus planes estatales de desarrollo el mecanismo específico que usaron para la consulta ciudadana, en donde las formas más comunes son los foros de consulta, conversatorios o mesas presenciales y las encuestas o buzones a través de medios virtuales.

Figura 6. Mecanismos de participación utilizados por las entidades en los planes estatales de desarrollo



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Dentro de estos mecanismos de participación es deseable la combinación de medios virtuales y presenciales, pues la tecnología permite sortear las barreras físicas, mientras que las consultas presenciales consideran la brecha en el acceso a internet y dispositivos dentro de la entidad. El mapa 3 resume los medios utilizados para la consulta ciudadana según el PED para cada entidad federativa.

Mapa 3. Medios de participación ciudadana en los planes estatales de desarrollo, según entidad federativa



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Finalmente, se identificó que dentro de los mecanismos de participación ciudadana en formato presencial hubo 10 entidades que la llevaron a cabo utilizando una estrategia por regiones: Chiapas, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

Áreas de responsabilidad

Las áreas de responsabilidad se entienden como aquellas estructuras administrativas definidas en la normativa, vía consenso o a través de algún otro mecanismo cuyas atribuciones están directamente ligadas con los procesos de planeación para el desarrollo a nivel estatal. Establecer al encargado o las instancias participantes de formular, planear, coordinar, implementar y actualizar la planeación para el desarrollo en las entidades federativas da claridad a los actores de la planeación sobre las atribuciones y responsabilidades que les competen. Por esa razón, se identificó si las leyes de planeación estatales y los planes de desarrollo mencionan de manera clara a los responsables de llevar a cabo los procesos de planeación.

Las leyes de planeación de las 32 entidades federativas definen claramente quiénes son los actores responsables de la planeación para el desarrollo. En este sentido, se encontró que son 22 las entidades que retoman y plasman en sus documentos a los encargados de la planeación mencionando su objetivo, funciones o aspectos sobre su conformación. Por su parte, dentro de los sistemas de planeación estatales, se encontró que, de acuerdo con la normativa, la forma más común de conformación del encargado de la planeación son los comités de planeación para el desarrollo (Coplade), pues 24 entidades cuentan con uno de estos organismos. A nivel municipal, 22 entidades federativas contemplan la creación de los comités para la planeación del desarrollo municipal (Coplademun).²⁰ Resaltan los casos de Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Jalisco y Zacatecas por incluir en su normativa la conformación de comités de planeación para el desarrollo de tres niveles territoriales: estatal, regional y municipal.

Existen otras figuras de intervención que las leyes de planeación estatales establecen, por ejemplo, 10 entidades integran consejos de planeación, participación y evaluación, mientras que, 5 entidades cuentan con la intervención de institutos de planeación o alguna instancia técnica similar. Finalmente, se encontró la participación de diversas secretarías y dependencias de la administración pública como la Secretaría de Planeación y Finanzas²¹ con intervención en 20 entidades federativas, la Secretaría de Hacienda o Tesorería General en 7 entidades, la Secretaría de la Contraloría con participación en 8 estados, y casos especiales donde, para una entidad federativa se contempla la intervención de la Secretaría de la Función Pública, y en otra entidad la Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico.

No se omite mencionar que estos hallazgos no son excluyentes, pues una entidad puede contar con la participación de múltiples actores en su sistema de planeación estatal.

²⁰ Dentro de esta categoría se incluyó a los consejos e institutos de planeación municipales, pues representan una forma de organización análoga.

²¹ Todos estos casos, y homólogos, son considerados en el conteo final de las entidades que contemplan la participación de la 'Secretaría de Planeación y Finanzas' en sus sistemas de planeación estatal: en Aguascalientes la Secretaría de Planeación, Participación y Desarrollo; en Durango la Secretaría de Finanzas y de Administración, en Guerrero la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.

Figura 7. Número de entidades según responsable de la planeación



Nota: las categorías no son excluyentes.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las leyes de planeación de las entidades federativas.

Aunque todos los estados definen al responsable (o los responsables) de la planeación en la entidad a través de un comité, ilnstituto o consejo, solo 21 establecen cómo se integra en su ley.

Coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno

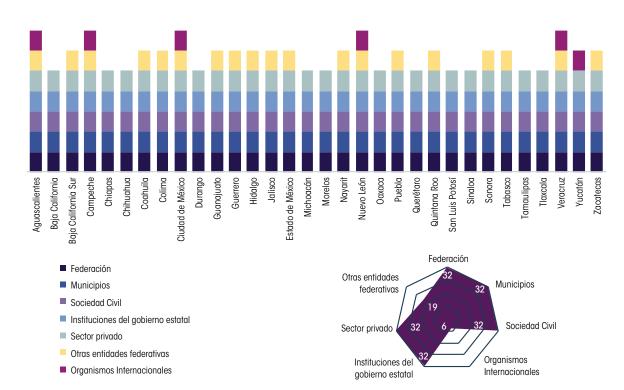
La coordinación se entiende como la forma de articular actores gubernamentales de forma vertical u horizontal para la consecución de un fin común. Por otra parte, vinculación es el proceso mediante el cual se establecen lazos con actores más allá de la esfera de gobierno con la finalidad de conjuntar esfuerzos en aras de lograr un objetivo en común.

Definir los mecanismos de coordinación en la planeación del desarrollo es fundamental para unir los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno. En este sentido, para el desarrollo de sinergias que inciden en el desarrollo municipal, estatal y nacional, es indispensable establecer claramente los procesos individuales y compartidos que deberá llevar a cabo cada uno de los actores de la planeación, y abrir la puerta al establecimiento de convenios y procesos participativos que consideren la perspectiva del sector social y privado en el desarrollo nacional.

Para ello, se analizaron las leyes de planeación de las 32 entidades federativas, en busca de mecanismos de coordinación que permitan ordenar las acciones en el marco de la planeación estatal y la vinculación con la sociedad civil, el sector privado e incluso organismos internacionales.

Al respecto, destaca que en todas las entidades federativas se considera la vinculación, creación de convenios y existencia de mecanismos de coordinación entre el gobierno estatal y los órdenes de gobierno federal y municipal.

En términos de participación con la sociedad civil y el sector privado, las 32 entidades contemplan su intervención en la planeación estatal, algunas entidades lo hacen a través de foros, comités y reuniones organizadas, mientras que otras lo integran marginalmente a las discusiones de los comités estatales conformados por instituciones públicas. Además, en 6 estados se contempla la apertura a la participación de organismos o expertos internacionales.



Gráfica 26. Número de entidades cuya normativa establece mecanismos de coordinación con otros actores

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las leyes de planeación de las entidades federativas.

Vinculación con el presupuesto

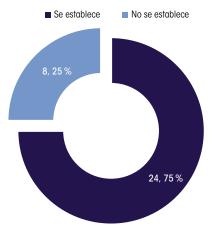
Las primeras tres etapas del ciclo presupuestario son la planeación, la programación y la presupuestación. De acuerdo con la SHCP (2024),²² mientras que en la planeación se establecen los objetivos, metas y acciones a los cuales se deberán enfocar los recursos públicos, en la presupuestación se establece la cantidad, fuente de financiamiento y distribución de recursos aprobados. El presupuesto tiene una fuerte relación con el PED por ser éste el documento de política pública donde se establecen los programas, acciones e intervenciones públicas que serán implementadas durante el periodo que dura la administración pública estatal.

²² Para mayor referencia consulte: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Ciclo-Presupuestario

La relevancia de este vínculo dimensiona las posibilidades de intervención para determinar los objetivos y prioridades. La existencia de mecanismos de vinculación presupuestal hace énfasis en el compromiso material de las intervenciones públicas. Por lo tanto, establecer un vínculo entre el presupuesto y el PED coadyuva a que la asignación de recursos esté orientada a la consecución de los objetivos planteados en la planificación del desarrollo, y de no ser así, realizar los ajustes pertinentes en el momento adecuado. Otro aspecto relevante radica en que el presupuesto puede llegar a reflejar aspectos de coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública estatal, elemento necesario para el logro de objetivos y metas.

En este marco, conocer cómo se vinculan los documentos rectores de planeación y de presupuestación a nivel subnacional es información pertinente para mostrar las principales prácticas. Al tomar como referencia lo dispuesto en la ley de planeación de las 32 entidades federativas se observó que el 75 % (24) mandatan de forma clara en su normativa que el presupuesto de egresos deberá considerar lo dispuesto en el plan estatal de desarrollo, mientras que el 25 % (8 entidades) no precisan o detallan dicha relación (ver gráfica 27).

Gráfica 27. Número de entidades que vinculan su PED y presupuesto de egresos



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de los planes estatales de desarrollo de las entidades federativas.

Es importante precisar que de las 8 entidades que no establecen un vínculo directo entre el PED y el presupuesto de egresos estatal, Guanajuato, Nayarit, Querétaro y Sinaloa mandatan en su normativa que las dependencias, y los municipios encargados del cumplimiento de los objetivos del PED elaborarán Programas Operativos Anuales (POA) que deberán ser congruentes y complementarios entre sí, y regirán durante el año respectivo las actividades. Estos POA se elaborarán en congruencia con lo propuesto en el PED y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto.

Conclusiones

El proceso de planeación del desarrollo a nivel subnacional involucra la participación de diversos actores e instancias para la atención de un amplio abanico de problemáticas. Si bien este proceso presenta particularidades normativas y prácticas al considerar el amplio espectro de casos que representan las 32 entidades federativas, coincide que su finalidad común es transformar la realidad de la población que habita en su territorio.

Como fue señalado en diversos apartados, es posible identificar elementos y prácticas particulares en el ordenamiento de acciones que orientan la intervención pública de las entidades federativas. Cada hallazgo permite observar que las diferencias en el resultado no siempre se originan en la normativa. Asimismo, existen prácticas comunes entre gran parte de las entidades federativas.

La motivación principal de este documento es mostrar, de manera general, cuáles son esas prácticas, normativas y elementos comunes que abonan a la innovación en la planeación estatal y a corroborar el acierto de las mejores prácticas. Sin la intención de normar un deber ser, el documento aborda la conveniencia de algunos elementos prácticos considerando el conocimiento de lo que hacen otras entidades federativas. Otro propósito es mostrar un panorama de la normativa y de los documentos más recientes de la planeación, en apoyo al proceso completo de cada ciclo de diagnóstico y planeación.

Asimismo, los criterios de calidad o mejora extraídos del *Planbarómetro* del ILPES - CEPAL ayudaron a resaltar algunos elementos que en otro espacio de debate podrían ser omitidos, dado que la normativa no necesariamente los considera. Estos criterios permitieron orientar la reflexión sobre las características de los sistemas, procesos e instrumentos de planificación para el desarrollo, a partir de una visión general que puede aportar a la mejora de los esquemas y mecanismos de planificación.

Como se observa en los diversos apartados de este documento, las entidades federativas incorporan en sus planes estatales de desarrollo en mayor o menor medida lo dispuesto en su normativa. La mayoría de las entidades consideran aspectos relevantes de la planeación, tales como:

- Inclusión de un diagnóstico general que aborda la situación de los temas prioritarios para cada administración.
- Establecimiento de ejes generales y transversales que agrupan las temáticas prioritarias y
 establecen los criterios comunes a cada política y estrategia; así como objetivos comunes
 y específicos de la planeación.
- Desarrollo de estrategias y acciones concretas para lograr los objetivos planteados.
- Definición de indicadores para el seguimiento y evaluación del progreso del plan y el monitoreo del cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Alineación y coincidencias con otros instrumentos de planificación de orden superior.
- Fomento a la participación ciudadana en la elaboración del PED.
- Delimitación clara de áreas de responsabilidad que coordinan acciones y recursos.

Aún existen retos en la armonización normativa, pues en general se observó que los componentes de los planes estatales de desarrollo (diagnóstico, ejes generales, objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores) son más completos de lo que establece su ley de planeación.

Derivado del análisis general de la planeación del desarrollo a nivel estatal, se halló que los horizontes de planeación suelen circunscribirse al tiempo que dura cada administración. En algunos casos se consideran aspectos prospectivos en concordancia con los criterios de *Planbarómetro*, lo que permite el análisis de problemáticas complejas a largo plazo.

Dos elementos relevantes identificados que aún requieren consolidarse, tanto en la normativa como en las prácticas, pueden ayudar a fortalecer la planeación, son 1) el vínculo claro entre la planeación del desarrollo y el proceso de presupuestación, que aún no se consolida para gran número de entidades; 2) la previsión de mecanismos de actualización o adecuación del documento rector de la planeación estatal. Para este punto, solo 7 entidades lo consideran, tanto en su ley de planeación como en el PED.

La alineación de objetivos se considera un aspecto de gran relevancia, ya que facilita la superación de las fallas en la coordinación entre niveles de gobierno y mejora la eficacia de los recursos y esfuerzos en torno a diversas problemáticas de interés general. En el análisis de las temáticas que enmarcan el proceso de planeación del desarrollo a nivel estatal se halló que 30 entidades contemplan en su ley de planeación la alineación o congruencia entre su sistema de planeación estatal y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En adición, se encontró que 21 entidades solo contemplan en su ley de planeación la alineación con el PND, sin considerar otros documentos. Sin embargo, en la práctica 31 estados guardan congruencia explícita con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Con respecto al establecimiento de instancias responsables de la planeación, se observó que las leyes de planeación de las 32 entidades federativas definen claramente quienes son los responsables de la planeación para el desarrollo, no obstante, sólo 22 de ellas retoman y plasman en sus documentos cuáles son las dependencias encargadas de la planeación con base en su objetivo y atribuciones.

Un aspecto que contribuye en gran medida a afianzar alianzas y la inclusión de diversos ámbitos sociales y administrativos involucrados con el desarrollo social es la coordinación. En este aspecto, por la sistematización realizada se encontró que todas las entidades federativas contemplan mecanismos de vinculación vertical y horizontal con la federación, los municipios, sociedad civil, el sector privado y con otras instituciones o poderes del propio ámbito estatal. A pesar de ello, se identifican pocas entidades abiertas explícitamente a la coordinación o vinculación regional con otras entidades federativas o con organismos internacionales.

Por último, aunque no menos importante, tanto en el proceso de planeación, como en el seguimiento y la evaluación de resultados, los mecanismos de participación y consulta son indispensables para obtener información realista y robusta. Las prácticas son aún muy diversas. Aun cuando todas las leyes de planeación contemplan este aspecto, sólo en 19 estados se menciona explícitamente qué tipo de mecanismos de consulta o medio de participación serán utilizados.

Luego de una revisión y sistematización minuciosa de las leyes de planeación y de los planes de desarrollo en entidades federativas, los resultados acercan a los elementos y prácticas más frecuentes entre entidades federativas, que permiten construir un panorama sobre cuáles son las pautas que ayudarían a mejorar la estructura de los procesos de planificación, así como los documentos rectores del desarrollo social en el ámbito estatal.

Sobre el monitoreo y la evaluación

El enfoque con el que se han revisado las leyes de planeación y los planes estatales de desarrollo se orientó en la búsqueda de las herramientas de monitoreo y evaluación asociadas al establecimiento de prioridades, objetivos, estrategias y metas por parte de las administraciones públicas estatales. La premisa principal es que la eficacia, no sólo de la planeación, sino de la intervención pública, está ligada a buen uso de mecanismos de planeación y monitoreo; así como la instrumentación sistemática de evaluaciones y del seguimiento de sus hallazgos para la mejora continua y oportuna de las acciones públicas.

En este sentido, un hallazgo a resaltar es que varias entidades federativas consideran dentro de su PED algún mecanismo para evaluar y monitorear sus objetivos. No obstante, prevalece el reto de establecer en estos planes rectores los criterios básicos con los que deben contar los indicadores para ser considerados monitoreables. Por ejemplo, solo 15 entidades establecen los medios de verificación de sus indicadores y únicamente 5 mencionan el método de cálculo por cada indicador. Además de este ejemplo, es importante observar que los procesos de planeación están estrechamente imbricados con el diseño de la política social, con el seguimiento de gestión y resultados, y con la

innovación y aprendizaje que representa la evaluación. Sin duda estos son los ingredientes para que las intervenciones públicas cumplan con sus objetivos y transformen la vida de las comunidades y de sus miembros.

Siguientes pasos

Como ya se ha establecido, este documento no busca delimitar un deber ser al contenido o estructura de la planeación del desarrollo para las administraciones públicas estatales. A partir de un mapeo inicial de sus elementos y principales prácticas se identifican aquellas características que robustecen los planes estatales de desarrollo, y abonan a la congruencia con la normativa. Los resultados de este documento aportan así un aprendizaje, breve, pero valioso, que también permitió identificar líneas de análisis para sumar a la agenda de investigación del CONEVAL.

Especialmente se hace énfasis en el grado de congruencia o lógica vertical al interior de los elementos en los planes estatales de desarrollo; asimismo, se requiere ahondar en el grado de cumplimiento de los objetivos estipulados y en la continuidad de sus objetivos a lo largo de la experiencia de gobierno de cada administración. Un tema muy relevante que surge de estos análisis es la comprensión de qué tipo de mecanismos hay para lograr una cooperación vertical y horizontal que permita construir afinidades y coordinar acciones para problemas específicos, tales como las políticas ambientales, migratorias, productivas o cualquiera otra que requiera una visión supra-administrativa o regional.

Algunos temas adicionales requieren profundizar en los mecanismos de participación y concertación política que ayudan a la definición de una agenda pública, que la acreditan y legitiman, apoyada en una planeación sistemática y fundamentada. Un aspecto de gran interés para los estudiosos de la política social se halla en que la planeación política proporciona las líneas discursivas relacionadas con el desarrollo de derechos sociales; es decir, que permitan formalizar la apropiación de principios transversales y derechos fundamentales para el desarrollo territorial, colectivo e individual, en un plan rector y en un mecanismo con vinculación al proceso presupuestal.

Entre otros, estos temas formarán parte de la agenda de análisis que podría aportar desde diversas perspectivas y ámbitos de incidencia al conocimiento y a la mejora del proceso de planificación del desarrollo estatal.

Referencias

- Berke, P. R. y French, S. P. (1994). The Influence of State Planning Mandates on Local Plan Quality. *Journal of Planning Education and Research*, 13(4), 237-250. https://doi.org/10.1177/0739456X9401300401
- Berke, P., & Godschalk, D. (2009). Searching for the Good Plan: A Meta-Analysis of Plan Quality Studies. *Journal of Planning Literature*, 23(3), 227-240. https://doi.org/10.1177/0885412208327014
- Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos (2021) *Plan Estatal de Desarrollo de Morelos 2019 2024*. http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/PED2019-2024.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CE-PAL). (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. https://www.cepal.org/es/publicaciones/42139-planificacion-desarrollo-america-latina-caribe-enfoques-experiencias
- _____(2009). Economía y territorio en América Latina y el Caribe Desigualdades y políticas. Santiago, Chile. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fecc568e-0d91-4a91-b5f1-282c029382d9/content
- Coordinación General de Planeación e Inversión. (28 de marzo de 2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Tiaxcala 2021* 2027. https://cgpi.tlaxcala.gob.mx/index.php/planea/ped-21-27
- Coquis Velasco, Francisco J. (2015) *Sistema Nacional de Pla*neación. Universidad Nacional Autónoma de México. México, pp. 187-204. http://biblio.juridicas.unam.mx
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1983, 5 de enero). Ley de Planeación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf
- Coordinación General de Gestión Gubernamental (CGGG). (s.f.). *Plan Estatal de Desarrollo 2023-2028*. Durango. https://www.durango.gob.mx/ped.pdf
- Gobierno del estado de Aguascalientes. (s.f.). Plan de Desarrollo de Aguascalientes 2022 - 2027: https://aguascalientes.gob.mx/SEPLADE/docs/biblioteca_digital/Planes_y_Programas/PDE_2022_2027.pdf
- Gobierno de Baja California. (s.f.). *Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2022 2027*: https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/coplade/PED%20BC%20Completo%20110522.pdf
- Gobierno del estado de Baja California Sur (s.f.) *Plan Estatal de Desarrollo de Baja California Sur 2021 2027*: https://www.bcs.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/plan/PED%20BCS%202027.pdf
- Gobierno del estado de Chihuahua. (2022). *Plan Estatal de Desarrollo de Chihuahua 2022 2027*: https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/iniciativas/archivoslniciativas/17946.pdf

- Gobierno del estado de Coahuila de Zaragoza. (2018). *Plan Estatal de Desarrollo de Coahuila 2017 2023*: https://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/PED2017-2023/Plan_Estatal_Desarrollo_baja.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020). Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México. https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PG-DCDMX_completo.pdf
- Gobierno del estado de Colima. (2021). *Plan Estatal de Desarrollo de Colima 2021 2027.* https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_61dc953663630_Gd-CPlandeDesarrolloEstatal.pdf
- Gobierno del estado de Guanajuato. (7 de julio de 2021). Programa de Gobierno 2018 - 2024 Guanajuato.https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2021_GOBIERNO_GTO_Programa_gobierno_2018-2024_ actualizaci%C3%B3n_20210708.pdf
- Gobierno del estado de Guerrero. (s.f.). *Plan Estatal de De*sarrollo de Guerrero 2022 – 2027. https://www.guerrero.gob. mx/wp-content/uploads/2022/06/PED-2022-2027.pdf
- Gobierno del estado de Jalisco. (2022). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018 2024. https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/08/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-V0-5-02.pdf
- Gobierno del Estado de México (2018) *Plan de Desarro- llo del Estado de México 2017 2023*. http://planeacion.
 uaemex.mx/lnfBasCon/GEM/2017-2023/Plan_de_Desarrollo_2017-2023_.pdf
- Gobierno del estado de Michoacán. (2022). Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2021 - 2027. https:// michoacan.gob.mx/plan-estatal/
- Gobierno del estado de Nayarit (s.f.) *Plan Estatal de Desa*rrollo de Nayarit 2021 - 2027. http://www.hacienda-nayarit. gob.mx/Documentos/plan2021.pdf
- Gobierno del estado de Nuevo León (s.f.). *Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 2022 2027.* https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/plan_estatal_de_desarrollo_nuevo_leon_2022-2027_-_pdf.pdf
- Gobierno del estado de Oaxaca. (s.f.). Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2022 - 2028. http://www.ped.oaxaca.gob. mx/ped/Archivos/inicio/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20 ESTATAL%202022-2028-web.pdf
- Gobierno del estado de Puebla. (21 de noviembre de 2019). Plan Estatal de Desarrollo de Puebla 2019 - 2024. https://agenda2030.puebla.gob.mx/files/documento/f_not_6_d_55aj8we74_426.pdf
- Poder Ejecutivo del estado de Querétaro. (s.f.). *Plan Estatal de Desarrollo de Querétaro 2021 2027.* https://plan.quereta-ro.gob.mx/docs/PEDQ_Final_D_pag.pdf

- Gobierno del estado de Quintana Roo (s.f.). *Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo 2023 2027*. http://148.235.173.216:8081/planeacion/ped/2023/PED_2023_2027_FINAL.pdf
- Gobierno del estado de San Luis Potosí. (s.f). *Plan Estatal de Desarrollo de San Luis Potosí 2021 2027*. https://slp.gob.mx/secult/pdf/220408-PED-2021-2027-Completo.pdf
- Gobierno del estado de Sinaloa. (2022). *Plan Estatal de De*sarrollo de Sinaloa 2022 - 2027. https://ped.sinaloa.gob.mx/ wp-content/uploads/2022/04/PED27-compressed.pdf
- Gobierno del estado de Sonora. (2021). *Plan Estatal de Desarrollo de Sonora 2021 – 2027.* https://plandesarrollo.sonora. gob.mx/
- Gobierno del estado de Tabasco. (2019). *Plan Estatal de Desarrollo de Tabasco 2019 2024*. https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/PLED%202019-2024.pdf
- Gobierno del estado de Tamaulipas. (s.f.). *Plan Estatal de Desarrollo 2023-2028*. https://www.tamaulipas.gob.mx/inc/ped/libro-ped-2023-2028.pdf
- Gobierno del estado de Veracruz. (s.f.). Plan Veracruzano de Desarrollo 2019 2024. http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/transp/pvd_2019_2024/PVD_COLOR.pdf
- Gobierno del estado de Yucatán. (2019). Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán 2018 2024. https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (2017). Planbarómetro: mejorando la calidad de la planificación. Santiago, Chile. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8fd-03c6b-d3fa-4b25-9d60-5af7b14c3f5e/content
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes. (Última reforma 22 de enero de 2024): https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes
- Ley de Planeación del Estado de Baja California (Última reforma 28 de octubre de 2016). https://implan.tijuana.gob.mx/pdf/leyes/LEYPLANEA_28OCT2016.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur (Última reforma 15 de diciembre de 2021). https://view.officeapps. live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.cbcs.gob.mx%2FLEYES-BCS%2FLPlaneacionBCS%2B.doc&wdOrigin=BROWSELINK
- Ley de Planeación del Estado de Campeche y sus Municipios (Expedición 16 de octubre de 2018). https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/etiquetas-x-materia/64-ley-de-planeacion-del-estado-de-campeche
- Ley de Planeación para el Estado de Chiapas (Última reforma 5 de julio de 2023). https://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Leyes/planeacion.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Chihuahua (Última reforma 6 de diciembre de 2023): https://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/
- Ley de Planeación del estado de Coahuila (Última reforma 26 de noviembre de 2021): https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa31.pdf
- Ley de Planeación del estado de Colima (Expedición 3 de agosto de 2016): http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Colima/wo116246.pdf

- Ley de Planeación del estado de CDMX (Última reforma 2 de septiembre de 2021): http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo29149.pdf
- Ley de Planeación del estado de Durango (Última reforma 20 de noviembre de 2022): https://congresodurango.gob.mx/ Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PLANEACION.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Guanajuato (Última reforma 28 de octubre de 2022): https://congreso-gto.s3.ama-zonaws.com/uploads/reforma/pdf/3421/LPEG_REF_28Octubre2022.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Guerrero (Última reforma 4 de noviembre de 2022): https://congresogro.gob.mx/le-gislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-PLANEACION-DEL-ESTA-DO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-GUERRERO-994-2023-03-20.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Hidalgo (Última reforma 27 de junio de 2022): https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/
- Ley de Planeación del Estado de Jalisco (Expedición 20 de diciembre de 2018): https://transparencia.info.jalisco.gob. mx/sites/default/files/LEY%20DE%20PLANEACI%C3%93N%20 PARTICIPATIVA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20JALIS-CO%20Y%20SUS%20MUNICIPIOS.pdf
- Ley de Planeación del Estado de México (Última reforma 22 de junio de 2023): https://legislacion.edomex.gob.mx/ sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvia087.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Michoacán (Última reforma 27 de junio de 2014): http://congresomich.gob.mx/file/ LEY_DE_PLANEACION_DEL_ESTADO_27-JUNIO-2014.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Morelos (Última reforma 31 de diciembre de 2017): http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LPLANEAEM.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Nayarit (Última reforma 9 de octubre de 2023): https://procesolegislativo.congreso-nayarit.gob.mx/leyes-y-decretos/
- Ley de Planeación del Estado de Nuevo León (Última reforma 8 de junio de 2020): https://www.hcnl.gob.mx/traba-jo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PLANEACION%20ES-TRATEGICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2020-06-%208
- Ley de Planeación del Estado de Oaxaca (Última reforma 22 de marzo de 2023): https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs65.congresooaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_Estatal_de_Planeacion_(Ref_dto_1079_aprob_LXV_Legis_22_marzo_2023_PO_14_7a_secc_8_abr_2023).pdf
- Ley de Planeación del Estado de Puebla (Última reforma 25 de agosto de 2023): https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25
- Ley de Planeación del Estado de Querétaro (Última reforma 14 de diciembre de 2021): https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/046_60.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo (Última reforma 15 de agosto de 2022): https://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/267/
- Ley de Planeación del Estado de San Luis Potosí (Última reforma 8 de noviembre de 2022): https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2022/11/Ley_de_Planeacion_del_Estado_y_Municipios_08_Noviembre_de_2022.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Sinaloa (Última reforma 22 de diciembre de 2017): https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_67.pdf

- Ley de Planeación del Estado de Sonora (Última reforma 14 de septiembre de 2018): http://www.congresoson.gob. mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_531.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Tabasco (Última reforma 29 de abril de 2019) : https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/07/Ley-de-Planeacion-del-Edo.pdf
- Ley de Planeación del Estado de Tamaulipas (Última reforma 7 de diciembre de 2023): https://www.congresotamaulipas. gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/Ley%20Estatal%20 de%20Planeacion-071223.pdf
- Código Financiero para el Estado de Tlaxcala (Última reforma 12 de abril de 2024): https://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/
- Ley de Planeación del estado de Veracruz (Última reforma 28 de diciembre de 2018): https://www.legisver.gob.mx/leyes/ LeyesPDF/LPLANEACION281218.pdf
- Ley de Planeación del estado de Yucatán (Última reforma 9 de diciembre de 2020): https://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/leyes
- Ley de Planeación del estado de Zacatecas (Última reforma 9 de agosto de 2017): https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=223&tipo=pdf
- ILPES, C. (2017). Planbarómetro: mejorando la calidad de la planificación. Santiago, Chile. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8fd-03c6b-d3fa-4b25-9d60-5af7b14c3f5e/content
- Máttar y Cuervo (2017) Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/ core/bitstreams/55cfe013-0aff-481a-89e1-bfe920dbe07f/

- Mejía-Lira, J. (1992). La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana. *Gestión y Política Pública*, I (1), 157–174.
- Periódico Oficial del Estado de Campeche (14 de enero de 2022). Plan Estatal de Desarrollo de Campeche 2021 – 2027 https://campeche.gob.mx/wp-content/uploads/ped/ PED-Periodico-oficial.pdf
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo. (01 de enero de 2023). Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2022 2028: https://periodico.hidalgo.gob.mx/?wpdm-pro=plan-estatal-de-desarrollo-completo
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado Zacatecas. Plan Estatal de Desarrollo 2022 - 2027. https://coepla.zacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/01/CXXXI_SUPL_1_ AL_103-AA.pdf
- Robins, S. y Coulter, M. (2010) *Administración*. Décima edición. Prentice Hall: México.
- Secretaría de Hacienda. Gobierno de Chiapas. (2018). *Plan Estatal de Desarrollo de Chiapas 2019 2024*. http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/PED/PED-2019.pdf
- Sousa Oliva, José Daniel y Arbesú Verduzco, Luis Ignacio (2018). Planificación gubernamental: manual para elaborar planes de desarrollo. Oxford University Press: México.



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, alcaldía de Benito Juárez, CP 03100, Ciudad de México.

