

# Evaluación del gobierno de Jalisco en términos de infraestructura para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

*Juan Carlos Páez Vieyra\**

Recepción: 4 de febrero de 2025 / Aceptación: 22 de abril de 2025.

**Resumen** Este artículo forma parte de una investigación iniciada en 2023 sobre la infraestructura institucional del Gobierno del Estado de Jalisco para implementar la Agenda 2030. Sigue una metodología propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que evalúa seis elementos clave que debe tener una entidad federativa para considerar que tiene una agenda mínima de cumplimiento en el interior de su entramado institucional, en este caso el gobierno de Jalisco. Para ello, en un artículo anterior se evaluaron dos de los primeros elementos de dicho análisis, y se ha dejado para éste el análisis de los mecanismos de monitoreo y evaluación gubernamentales.

**PALABRAS CLAVE:** estudios de políticas públicas, desarrollo sostenible, Agenda 2030, políticas estatales, política ambiental.

.....

\* Profesor investigador en derechos humanos, desarrollo sostenible y relaciones internacionales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Correo: jcpaez@iteso.mx. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9981-276X>.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 internacional. 

DOI: 10.32870/cer.v0i136.7935

## *Evaluation of the government of Jalisco in terms of infrastructure for the implementation of the Sustainable Development Goals*

**Abstract** This article is part of a research project initiated in 2023 regarding the institutional infrastructure of the Government of the State of Jalisco for implementing the 2030 Agenda. This follows a methodology proposed by the United Nations Development Programme, which evaluates six key elements that a federative entity, in this case the government of Jalisco, should have for it to be considered as having a minimum compliance agenda within the institutional framework. In a previous article, the author evaluated the first two elements of this analysis, leaving the analysis of governmental monitoring and evaluation mechanisms for this article.

**KEYWORDS:** public policy studies, sustainable development, 2030 Agenda, state policies, environmental policy.

### Introducción

**E**n el análisis de políticas públicas de entidades federativas existen grandes retos, y el primero es evaluar las múltiples acciones y prácticas que una empresa pública, como lo es el Gobierno del Estado de Jalisco, debe desempeñar. No obstante su grado de dificultad, es necesario hacerlo. El reto aquí asumido es examinar la política pública de implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 en la entidad. Para ello se decidió utilizar una metodología propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e implementada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, llamada Plataforma ODS para la Acción Local. Con base en este modelo, se ha realizado una investigación postdoctoral auspiciada por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt), recientemente desaparecido.

Con dicha metodología se evalúan los siguientes seis elementos: 1) la creación del organismo de seguimiento e implementación (OSI); 2) el Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza (PEDG) con enfoque en los ODS; 3) el presupuesto de egresos en clave de ODS; 4) el monitoreo, la evaluación y el diagnóstico de los avances (proceso MED); 5) la capacitación de funcionarios y servidores públicos en Agenda 2030, y 6) un programa de difusión y comunicación del proceso MED. En un primer momento de la investigación, cuyos resultados se publicaron en Páez (2025), se evaluaron los tres primeros elementos.

La siguiente fase por evaluar se refiere al monitoreo. Para ello se hace una profunda

revisión de los mecanismos de evaluación con que cuenta el estado de Jalisco, en particular del sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo del Estado (MIDDE) de Jalisco y Evalúa Jalisco. Ambos instrumentos son preliminares a la instalación del Mecanismo Estatal de Seguimiento a la Agenda 2030 (MESA 2030), Jalisco, y aquí se evalúa cómo se adaptaron a las necesidades de reporte de la Agenda 2030. En particular, se hace un ejercicio simbólico en el eje ambiental que se ha utilizado durante todo el proyecto de investigación.

### Marco teórico

El enfoque institucionalista es fundamental para comprender los procesos que llevan a cabo las instancias gubernamentales, vistas como estructuras de incentivos en que surgen los actores políticos y sociales. Se trata «de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios» (Scartascini *et al.*, 2011, p. 2).

En este análisis se ve la política pública como un modelo secuencial de etapas que van desde el análisis hasta la evaluación y difusión de sus resultados, y todas ellas se consideran un proceso estructurado en distintas fases interrelacionadas. Bardach (2020) señala los pasos para la elaboración de una política pública a manera de una guía metodológica para el análisis. Por su parte, Parsons (2007) aborda con una perspectiva más amplia el análisis del proceso de las políticas públicas; su enfoque del ciclo de éstas se toma como un marco conceptual para estructurar el estudio de cómo se desarrollan. En este contexto, el enfoque metodológico de este artículo se basa en un modelo elaborado por el PNUD y se acerca al planteamiento de etapas que describe Parsons. Desde la definición del problema hasta la evaluación, este modelo conceptual sirve para entender el proceso real de las políticas públicas (Parsons, 2007, p. 33). Si bien Bardach (2020) se centra en guiar la tarea analítica de quien realiza el estudio, Parsons (2007) lo hace en la comprensión académica del proceso de las políticas públicas, por lo que el modelo de éste ayuda a comprender el proceso político y administrativo mediante el cual se implementa la política pública y en el que las etapas se convierten en una herramienta heurística y una diversidad de enfoques. De esta manera, el modelo de PNUD es algo similar al de Parsons.

El enfoque del PNUD utiliza la estructura heurística de ciclo, desarrollada durante décadas en el análisis de la política pública, para ubicar dónde y cómo implementar la Agenda 2030 en los contextos locales. Según Jaime *et al.* (2013), la planificación y evaluación se realizan de diferentes formas en cuanto a racionalidad, idoneidad, pertinencia y

CUADRO 1. Comparación de los ciclos de política pública de Parsons con los del PNUD para este análisis

Parsons	PNUD
Definición del problema	Diagnóstico
Construcción de alternativas	Formulación/diseño
Decisiones	
Implementación	Implementación
Seguimiento	
Evaluación	Evaluación

Fuente: Elaboración propia.

sistematización, aunque esta metodología sólo intente descifrar si se tomaron en cuenta los elementos básicos para hacerlo correctamente y con los estándares mínimos que se requieren.

### Metodología

Este trabajo se apoya en una herramienta metodológica elaborada por el PNUD y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey para la autoevaluación de los gobiernos subnacionales de México (PNUD, 2019), denominada semáforo de capacidades, que se emplea para medir el cumplimiento por parte de los gobiernos subnacionales. Está sustentada en otra herramienta metodológica del PNUD titulada *El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México* (PNUD, 2019), y se amolda básicamente al ciclo de políticas públicas que se generó desde Harold Laswell, pasando por Eugene Bardach y Wayne Parsons.

Si bien se han venido modificando, los nuevos modelos de evaluación de políticas, en esencia tienen cinco etapas clave: 1) diagnóstico; 2) diseño; 3) implementación; 4) seguimiento, y 5) evaluación.

Consiste en medir seis indicadores fundamentales para evaluar y comparar el progreso de las entidades federativas en relación con la implementación de los ODS. Su planteamiento de gestión basada en el desarrollo (GBR) es un modelo específico que se inserta en la literatura de política pública, particularmente en Parsons (2007, p. 585). Analiza modelos de evaluación, entre ellos enfoques que van más allá de la medición de objetivos, lo cual es relevante para justificar la integración de consideraciones más amplias en la evaluación de la Agenda 2030.

Los seis indicadores que evalúa el semáforo de capacidades son: 1) la creación de

FIGURA 1. Transversalización del enfoque de Agenda 2030 en el ciclo de vida de la política pública



Fuente: PNUD (2019).

un organismo de seguimiento e implementación; 2) el plan de desarrollo con enfoque de ODS; 3) un presupuesto de egresos en clave de desarrollo sostenible; 4) el monitoreo, la evaluación y el diagnóstico de los avances que tenga el estado; 5) la capacitación de funcionarios públicos en Agenda 2030, y 6) programas de difusión y comunicación de las acciones subnacionales de cumplimiento de la Agenda 2030.

Como ya se dijo, en Páez (2025) se realizó la primera etapa de esta evaluación, referente a los dos primeros elementos del modelo. Para este artículo se hizo la segunda evaluación, correspondiente a los elementos cuatro y cinco, así como un ejercicio de aterrizaje sobre el segundo indicador, referente al PEDG de Jalisco.

La metodología del PNUD para el monitoreo, la evaluación y el diagnóstico de los avances de implementación de la Agenda 2030 a nivel local permitió evaluar dos instrumentos locales, el PEDG del estado de Jalisco y el MIDE. El PEDG es muy extenso, y la revisión de ejes de desarrollo, temáticos y especiales incluye temas sociales, económicos, de seguridad y ambientales, entre otros. Por ello se decidió tomar sólo uno de los siete ejes que plantea, que es el eje 4: desarrollo sostenible del territorio. A partir de él se se-

leccionaron los ODS que estuvieran vinculados con el área ambiental, que son 6, 11, 12, 13 y 15, y quedaron en la selección los objetivos específicos del 4.1 al 4.8 de dicho eje. Y posteriormente dos ejes temáticos transversales y un eje temático especial, todos ellos ligados a temas ambientales.

El eje 4, sobre desarrollo sostenible del territorio, incluye: 1) el desarrollo metropolitano; 2) la gestión integral del agua; 3) la infraestructura para el desarrollo; 4) el desarrollo integral de la movilidad; 5) la protección y gestión ambiental; 6) la gestión de ecosistemas y biodiversidad; 7) la gobernanza territorial y el desarrollo regional, y 8) la procuración de justicia ambiental. De los tres ejes temáticos, el primero es transversal, y corresponde a la gobernanza para el desarrollo; el segundo, también transversal, se refiere al cambio climático, y el tercero es especial, pues tiene que ver con la recuperación del río Santiago.

Con los datos seleccionados, la intención es analizar la forma como éstos han sido vinculados a las metas específicas de los ODS. Para ello se elaboró una matriz que desdoblara los programas públicos de cada uno de los ejes temáticos señalados, la dependencia que lo coordina, las dependencias participantes, los resultados esperados y el ODS con el que se le vinculó. Los resultados de dicha matriz permiten comprender la forma como se hizo el abordaje específico de los ODS, de manera directa en el PEDG.

#### Evaluación en el marco de monitoreo, evaluación y diagnóstico

La metodología referida en PNUD (2019), que marca elementos clave para cada entidad federativa, está basada en el modelo del ciclo de las políticas públicas (Graglia, 2012, p. 77). Para ello se recurre a Merino (2013), quien refiere que «la política pública bien entendida exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas, a partir de los medios [...] disponibles para solucionarlos» (p. 49). Esto aporta algunos elementos para el análisis del modelo.

Esto consiste en que tenga un instrumento de monitoreo, evaluación y diagnóstico del avance de Jalisco en la Agenda 2030 para identificar áreas de oportunidad y fortalecer el cumplimiento de los ODS. Para ello se analizan en este apartado básicamente tres elementos. En primer lugar, si existió un diagnóstico (Nirenberg *et al.*, 2006) preliminar para determinar el estado de los ODS y las formas en que se debía enlazar con el PEDG. En segundo, se hace referencia directa a su sistema de medición para comprender la forma como se imbricaron los ODS con dicho plan, pero ya de manera más operativa. En tercer lugar, se analiza el MIDE Jalisco para ver si hubo interconexión con los 17 ODS y las metas del plan para identificar y evaluar su cumplimiento.

### *Diagnóstico preliminar*

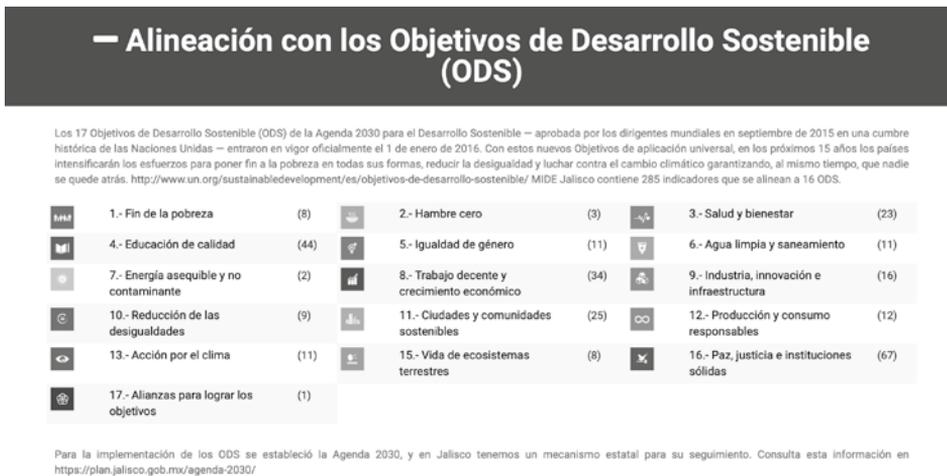
Como parte de un ejercicio de gobernanza ciudadana (Aguilar, 2000), se llevó a cabo en 2021 la Consulta Evaluativa del Plan Estatal de Desarrollo Visión 2030 en Jalisco, donde funcionarios públicos de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y organismos autónomos se reunieron para analizar qué elementos requerían una actualización del PEDG 2018-2024. Entre las demandas de varios participantes estaba la necesidad de integrar los enfoques de la Agenda 2030 en las metas del PEDG, los planes y programas sectoriales y las matrices de resultados. Ello era fundamental para que la actualización de 2022 tuviera un enfoque transversal en el PEDG a los 17 ODS. De ahí que Graglia (2017, p. 83) señale como necesario el análisis o estudios de determinación para: 1) identificar necesidades y problemas; 2) hacer un inventario de proyectos y programas existentes, y 3) la detección de proyectos sobrantes o faltantes. Todos estos elementos representan lo que debe ser un diagnóstico preliminar, que fue justamente lo que el PNUD solicitó al Gobierno del Estado de Jalisco, y del que no existe documentación que pruebe su existencia.

Cabe señalar que se proporcionaron los elementos evaluativos preliminares con los que contó el sistema estatal de evaluación antes de la actualización del PEDG. El más relevante es un estudio hecho por el PNUD, consistente en un análisis del sistema de evaluación y monitoreo de Jalisco que, entre otras cosas, señala «la necesidad de establecer un marco de resultados con indicadores desagregados, así como la necesidad de establecer una vinculación más detallada con indicadores y metas de la Agenda 2030 con metas al año 2030 que faciliten la vinculación del Plan con la agenda global» (PEDG 2018-2024, p. 22).

Incluso en la actualización del PEDG existe un subcapítulo de referencia directa (PEDG 2018-2024, p. 37) a Jalisco, la Agenda 2030 y los ODS. Este apartado refiere cuatro elementos de cumplimiento por parte del sistema de planeación: 1) la integración del enfoque de ODS en el PEDG; 2) la instalación de MESA 2030 para la concertación, el diálogo y la colaboración; 3) el impulso de planes y programas en el marco de la agenda de cambio climático, y 4) en la lógica de los 17 ODS, que se promuevan consultas, participación y movilización con la sociedad civil y la ciudadanía.

Luego de los diálogos para la actualización del PEDG de 2022, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) de Jalisco presentó en el Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo (Copplade) la sistematización de los ejes estratégicos de dicho plan, con los ODS y una gráfica de los resultados del diálogo ciudadano del año anterior. En ella se observa cuáles fueron los ejes de mayor vinculación con ODS.

FIGURA 2. Alineación del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza con los ODS



Fuente: Tomada de MIDE Jalisco (<https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio/collapseFour>).

Finalmente, se hizo una referencia a las metas más mencionadas en los 234 resultados del PEDG.

En la actualización del PEDG se hace una vinculación de los planes y programas sectoriales con cada uno de los ODS y se establece cuáles son los resultados que se esperan en cada eje temático, y sobre los planes y programas, éstos se desdoblan en indicadores sectoriales, con una meta de referencia a 2024 (véase figura 2). En este rubro se menciona qué dependencia coordina su implementación y quiénes participan, lo que significa la forma como se operativizan los ODS en las coordinaciones y dependencias del gobierno estatal.

Dicho diagnóstico hubiera permitido conocer el estado inicial de los 17 ODS, así como los programas y proyectos que han funcionado y los que fallaron y que, por tanto, saldrían sobrando. Ese es, según Parsons (2007), el ideal en un proceso de definición del problema y construcción de alternativas.

### Sistema de medición del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza

La estructura para comprender las herramientas del Gobierno del Estado de Jalisco en cuanto a la implementación de los ODS incluye el PEDG, que alinea sus ejes estratégicos con los ODS, lo cual se puede observar en dos instrumentos diferentes. Uno es PLANEA

Jalisco, que es una versión amigable y gráfica del PEDG y en la cual se establecen sus siete ejes estratégicos y su vinculación con las dependencias del gobierno estatal por eje. De ahí se desprende el sistema de medición de los objetivos del PEDG en el MIDE, entre otros.

En el PEDG se consignan 234 resultados esperados en 2024, que expresan para cada uno de los siete ejes estratégicos las 41 temáticas sectoriales, las situaciones a las que se debe aspirar de manera conjunta y en gobernanza para el desarrollo de Jalisco. Cada uno de ellos se encuentra alineado a los ODS.

El PEDG actualizado de 2022 está dividido en cinco ejes sectoriales, un eje transversal y uno especial: 1) seguridad ciudadana, justicia y Estado de derecho; 2) desarrollo social; 3) desarrollo y crecimiento económico; 4) desarrollo sostenible del territorio; 5) gobierno efectivo e integridad pública; 6) un eje transversal sobre varios temas, y 7) un eje especial también sobre varios temas.

La investigación para este artículo se enfoca únicamente en el eje 4 del PEDG, para enlazar los ODS y las instancias públicas encargadas de su implementación. Este eje se refiere al desarrollo sostenible del territorio y los programas vinculados al medio ambiente en los ejes temáticos transversales y el temático especial. Era necesario escoger un eje temático porque el plan es muy extenso y, puesto que la Agenda 2030 es un instrumento para la sostenibilidad, se consideró que el más cercano era el relativo al medio ambiente. Por eso se eligieron éste y los ejes temáticos transversales gobernanza para el desarrollo y cambio climático, así como el eje temático especial recuperación del río Santiago. Enseñada se explican estos ejes.

#### *Eje 4. Desarrollo sostenible del territorio*

Este eje cuenta con ocho programas públicos que abarcan temáticas generales como gobernanza del territorio y desarrollo regional, gestión de ecosistemas y biodiversidad, protección y gestión ambiental, procuración de justicia ambiental, desarrollo integral de movilidad, desarrollo metropolitano, gestión integral del agua e infraestructura para el desarrollo. Estos programas son coordinados por diferentes dependencias de diversos rangos, como coordinaciones y secretarías, y organismos como el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan), el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) y la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (Proepa). Los ocho programas analizados están vinculados a ODS, lo cual no es afortunado en todos los casos porque en ocasiones no

**CUADRO 2. Planes o programas de las dependencias del gobierno de Jalisco, su vinculación con la Agenda 2030 y la que sería idónea**

Plan o programa público	Coordinación	Dependencias participantes	Vinculación con Agenda 2030	Vinculación idónea
4.1. Desarrollo Metropolitano	Imeplan	Secretaría de Planeación e Instituto Jalisciense de la Vivienda	ods 17	ods 12
4.2. Gestión Integral del Agua	Secretaría de Gestión Integral del Agua	Comisión Estatal del Agua y SIAPA	ods 6	ods 6
4.3. Infraestructura para el Desarrollo	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP)	Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) y Secretaría de Salud Jalisco (SSJ)	ods 3, 4, 11	ods 3, 4, 9
4.4. Desarrollo Integral de Movilidad	Secretaría de Transporte	Imeplan	ods 11	ods 11
4.5. Protección y Gestión Ambiental	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet)	Jalisco Reduce	ods 15	ods 15
		Jalisco Respira	ods 11	ods 12
		Coordinación Económica	ods 11	ods 12
4.5. Protección y Gestión Ambiental	Semadet	Comisión Estatal del Agua y SIAPA	ods 11	ods 6, 11, 15
		Comisión Nacional Forestal (Conafor), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader)	ods 11	ods 15
4.6. Gestión de Ecosistemas y Biodiversidad	Semadet	Comisión Nacional Forestal (Conafor), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader)	ods 11	ods 15
4.7. Gobernanza Territorial y Desarrollo Regional	Semadet	Juntas Municipales de Medio Ambiente (Jimas), 88 municipios, Imeplan	ods 12	ods 15, 11
4.8. Procuración de Justicia Ambiental	Proepa	Fiscalía Ambiental, municipios	ods 16, 17	ods 15

Fuente Elaboración propia con datos del PEDG 2022.

coinciden con el tema central del programa; en sólo tres de los ocho existe coherencia entre el programa y el ODS, los otros cinco no tienen una vinculación lógica con la Agenda 2030.<sup>1</sup>

De los ocho programas, se elige para el análisis particularmente el de protección y gestión ambiental porque cuenta con programas de gran relevancia, de los que en el cuadro 2 aparecen 12 resultados específicos. De este eje estratégico, tan sólo en tres casos fue seleccionado el ODS más certero, lo cual demuestra que quienes hicieron la actualización no tenían suficiente conocimiento de la Agenda 2030. En la mayoría de los casos se recurre al ODS 11, sobre ciudades sostenibles, lo cual se comprende algunas veces, pero no como referencia única; de 12 resultados específicos, seis se refieren a dicho objetivo urbano. Es importante hacer referencia al ODS 15, sobre ecosistemas terrestres, que se considera debería estar en al menos cinco rubros, pero no fue considerado del todo en este eje.

#### *Eje temático transversal gobernanza para el desarrollo*

Este eje tiene tres acciones específicas que sugieren un trabajo importante de la SPPC: fortalecer procesos de ésta para mejorar la gobernanza del desarrollo desde la planeación, así como el monitoreo y los procesos de procuración e impartición de justicia. Desde esta perspectiva, aunque se le vinculó al ODS 17, este no es el único objetivo importante para la gobernanza ambiental, pues también tiene cercanía con los ODS 12 y 15.

Si bien este eje temático está vinculado correctamente a la Agenda 2030 y sus ODS, el gobierno estatal no tuvo el resultado que esperaba porque ni los procesos ni la continuidad se llevaron a cabo correctamente. Quedó como un buen ejemplo que seguir y dista mucho de incluir a la sociedad civil en procesos de gobernanza. El término gobernanza parece quedarles grande a los intentos de permitir la participación ciudadana de la administración anterior, ya que implica un sistema de gobierno o una política pública que gestiona recursos y servicios de manera eficiente, transparente, informada, responsable y receptiva ante la sociedad civil y respondiendo a los intereses sociales. En este sentido, la gobernanza también implica el control por parte de los ciudadanos sobre los procesos de política pública. Subirats destaca la tendencia a las actividades de planificación abiertas a grupos objetivo como la sociedad civil organizada o las personas afectadas por la falla

.....

<sup>1</sup> Para este ejercicio se hizo un resumen del eje para poder ponerlo en un cuadro síntesis. Por eso el texto no corresponde íntegramente al cuadro sobre el PEDG.

CUADRO 3. Eje temático transversal gobernanza para el desarrollo y su relación con ODS de la Agenda 2030

Plan o programa público	Coordinación	Dependencias participantes	Vinculación con Agenda 2030	Vinculación idónea
Los procesos y la continuidad de participación ciudadana y gobernanza en las etapas de planeación, monitoreo y evaluación en clave de Agenda 2030 han mejorado.	Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC)	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) y Unidad de Enlace Federal	ODS 17	ODS 12, 17

Fuente: Elaboración propia con datos del PEDG 2022.

de mercado o la externalidad —en este caso ambiental— que la política pública intenta solucionar; de esta manera, tales grupos pueden participar activamente en el desarrollo del ciclo de política pública, lo cual mejora su implementación. En el aspecto político, la participación de los afectados o la sociedad civil organizada tiende a otorgarles legitimidad a las políticas públicas, pues tiene un efecto mediático en la opinión pública; es decir, puede recibir más y mejor atención de la ciudadanía.

#### *Eje temático transversal cambio climático*

Cuenta con cuatro acciones y resultados específicos de gran importancia. Se refiere a un tema clave, que es la descarbonización de la economía, así como al incremento de la producción y el uso de energía renovable. Este eje está a cargo de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático, liderada por la Semadet, aunque no refiere acciones para reducir emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En este eje las vinculaciones a los ODS son precisas y eficientes, pues en cada uno de los resultados esperados hay vinculación con al menos tres ODS, lo cual significa que los operadores del eje transversal conocen la Agenda 2030. Lo vinculan con diferentes proyectos estratégicos clave para el tema; pero debido a su misma contradicción llaman la atención los casos de los proyectos de producción sostenible de *berries* y los certificados de tequila cero y aguate libre de deforestación.

En este caso se observa que el ejercicio se realizó teniendo presente el ODS 13 y con un conocimiento completo de la Agenda 2030. Por ello la vinculación está bien realiza-

CUADRO 4. Eje temático transversal cambio climático y su relación con ODS de la Agenda 2030

Plan o programa público	Coordinación	Dependencias participantes	Vinculación con Agenda 2030	Vinculación idónea
T.T.1. Esquemas de transversalidad y gobernanza de cambio climático.	Comisión Interinstitucional de Cambio Climático, Semadet	Jefatura de gabinete, Coordinación General de Crecimiento Económico, Coordinación General de Gestión del Territorio	ODS 4, 13, 16	ODS 13
T.T.2. Territorios resilientes y sociedades adaptadas al cambio climático.			ODS 2, 3, 6, 9, 11, 13, 14, 15	ODS 11, 13
T.T.3. Política climática integrada con alianzas estratégicas e instrumentos económicos.			ODS 13, 16, 17	ODS 13, 17
T.T.4. Ambiente sano y conservado que provee las contribuciones de la naturaleza y los servicios ambientales.			ODS 4, 5, 11, 14, 15	ODS 4, 11, 15
T.T.5. Equilibrio entre el balance de emisiones y absorciones de los GEI, descarbonizando la economía.			ODS 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15	ODS 6, 7, 8, 9, 13

Fuente: Elaboración propia con datos del PEDG 2022.

da, e incluso el propio PEDG va más allá, pues vincula este programa con las metas del ODS 13.

### *Eje temático especial recuperación del río Santiago*

Cuenta con nueve acciones clave para el saneamiento del río y la atención temprana de la población que esté en riesgo de perder su salud. Van desde reducir la contaminación en el río hasta la recuperación del ecosistema acuático, la actualización del marco legal para fortalecer las acciones de inspección y vigilancia, proteger la cuenca fomentando

CUADRO 5. Eje temático especial recuperación del río Santiago y su relación con ODS de la Agenda 2030

Plan o programa público	Coordinación	Dependencias participantes	Vinculación con Agenda 2030	Vinculación idónea
Con siete resultados esperados.	Coordinación General de Gestión Integral del Territorio	Semadet, SPPC, Secretaría de Gestión Integral del Agua, Secretaría de Salud y Comisión Estatal del Agua	ODS 3, 11, 12, 15	ODS 3, 6, 12, 15, 16

Fuente: Elaboración propia con datos del PEDG 2022.

la conservación de áreas naturales y consolidar un modelo de gestión de residuos. Una acción que llama la atención es fortalecer las capacidades institucionales de organismos y dependencias a cargo de la recuperación del río Santiago, que en su revisión no contiene argumentos en clave de política pública relevantes para hacerla operativa. Es el mismo caso del fomento de esquemas de gobernanza efectiva y participación ciudadana para construir soluciones para el río.

La planeación de políticas públicas puede ser más simbólica que sustantiva. Sirve para granjearse o mantener el apoyo o la aceptación del público (Edelman citado en Parsons, 2007, p. 212). Este es el caso de las referentes al río Santiago, que podrían ser sólo un «discurso para maquillar y no enfrentar el fondo de los problemas» (Edelman citado en Parsons, 2007, p. 546), con el fin de causar una sensación de atención pública sin un impacto real en el fondo del asunto. En el mismo sentido, Jaime *et al.* señalan que los gobiernos necesitan legitimidad, y por ello establecen mecanismos de participación con los gobernados incluso desde el diseño de una política pública (2013, p. 110), y esto se podría convertir en una táctica para construir el consenso y la legitimidad que requieren en un tema tan sensible para la ciudadanía jalisciense como lo es el del río Santiago.

El mayor hallazgo relacionado con este programa estratégico es la no revisión del ODS 6, sobre agua limpia y saneamiento, pues en ninguno de los siete resultados esperados se mencionan en punto alguno el ODS ni las metas específicas. Como se planteó en anteriores programas, en este caso se planearon ideas utópicas imposibles de cumplir, lo que en un principio puede representar una oportunidad; sin embargo, el desarrollo del resultado que se espera no presenta rutas operativas para su cumplimiento. Los siguientes son ejemplo de lo anterior:

TEJ.3: Promover un modelo de producción y consumo sostenible que genere mayor conciencia y reconozca el valor de los servicios que proveen los ecosistemas y los co-beneficios del desarrollo sostenible.

[...]

TEJ.7: Fortalecer las capacidades institucionales de los organismos y dependencias a cargo de la recuperación del río Santiago.

TEJ.8: Fomentar esquemas de gobernanza efectiva y participación ciudadana para la construcción de soluciones en torno a la problemática del río Santiago (PEDG, 2022, p. 305).

En general, Subirats (2010, 2014), Graglia (2012) y Parsons (2007) consideran que los gobiernos usan los consensos provenientes de la «gobernanza», la participación ciudadana y las consultas públicas con fines estratégicos de legitimización, manejo de la presión política o construcción (a veces aparente) de consenso. Eso se vio más claro en los dos últimos ejes.

#### Sistema estatal de evaluación MIDE Jalisco

Para todo ciclo de políticas públicas es fundamental la etapa de evaluación. De ahí la importancia de este proceso, ligado al de diseño que significó el PEDG. Según Jaime *et al.* (2013), estos procesos sirven como una «bisagra» que permite articular la política con su implementación y la comprensión social de ella por parte de la sociedad.

El Monitoreo de Indicadores del Desarrollo o MIDE revisa los avances en el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza de Jalisco. Es una plataforma y sistema virtual que presenta los indicadores de desarrollo del estado. Reporta la información de cincuenta instancias públicas del gobierno y de sus poderes públicos. Este modelo es una sistematización de la práctica, y le da un formato básico de análisis cuantitativo de la implementación del plan de gobierno. Este proceso, diría Amaya (2013), «incluye una reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos y la consecuente modificación de los cursos de acción».

Este modelo presenta 279 indicadores vinculados al PEDG. Luego se despliegan indicadores por eje, es decir, por los siete ejes estratégicos del plan. Uno de ellos es desarrollo sostenible del territorio, que se utiliza aquí como abordaje de estudio del sistema.

En este caso se despliegan los indicadores. Por ejemplo, para desarrollo sostenible del territorio hay 40 indicadores específicos, los cuales se dividen en ocho temas, entre ellos agua, movilidad, gestión ambiental, ecosistemas y justicia ambiental. Cuando el

usuario ingresa para revisarlos observa que su desglose no está vinculado a los ODS ni con metas específicas de ellos.

Cuando se muestra el indicador aparece una breve explicación de él, la unidad de medida, si es ascendente o descendente, detalles del indicador y su alineación al PEDG. Explica la metodología junto con su fórmula y su gráfica de avances.

Los indicadores del MIDE se vinculan a la Agenda 2030 por medio de un listado de los 17 ODS que aparecen en la plataforma. Ahí se señala entre paréntesis el número de indicadores específicos del PEDG que están vinculados a dicho ODS, que pueden estar repartidos entre los diferentes ejes y proyectos estratégicos.

Por ejemplo, al señalar 15. *Ecosistemas terrestres* (8) aparece la referencia a los ocho indicadores vinculados de modo tal que, al seleccionar dicho objetivo, en automático se despliega la lista de esos ocho indicadores. Posteriormente, al seleccionar un indicador en particular, en este caso para seguir el ejemplo abrir el de *Número de hectáreas deforestadas*, este valor arroja los siguientes datos: 1) explicación del indicador; 2) el valor disponible, su unidad de medida, su línea base y su meta para 2024, así como su tendencia deseable (alza o baja), su periodicidad y el último valor registrado; 3) valores históricos del indicador y una gráfica que muestra el comportamiento del indicador, y 4) la metodología y las fuentes.

Según lo que se pudo analizar, los números disociados que se presentan no muestran de inmediato el cumplimiento de los ODS en Jalisco. Por lo tanto, no hay hasta el momento un sistema de medición de ODS que dé cuenta del estado de cada objetivo, y el propio MIDE no permite medirlo. En todo caso se observa que, siguiendo a Subirats, el acoplamiento entre los ODS y el MIDE tiene un uso simbólico, para disminuir la presión y ganar tiempo. La experiencia indica que aun cuando Jalisco tiene un sistema innovador a nivel nacional que incluso ha recibido premios, por lo cual se consideró que sería sencillo montar el monitoreo de ODS, en realidad no se logró.

## Conclusiones

Respecto al primer elemento analizado, es necesario señalar que no existió un diagnóstico como tal elaborado especialmente para la implementación de la Agenda 2030 por parte del Gobierno del Estado de Jalisco, como lo indica el PNUD. Lo que se hizo fue incorporar opiniones sobre la importancia de los ODS en la actualización del PEDG; pero ello no tiene un valor analítico importante porque no evalúa los elementos cualitativos ni cuantitativos del estado actual de la sostenibilidad, ni de las condiciones sociales

de desigualdad. Esto habría sido de mucha utilidad, por ejemplo, para saber desde dónde sería ideal iniciar una política sostenible, con enfoque en ODS. Un documento que recoge opiniones, las más de las veces desinformadas, sobre la aplicación de los ODS sirvió para saber el nivel de conocimiento que tienen los funcionarios de la administración estatal sobre el tema del estudio y de los organismos autónomos sobre la aplicabilidad de la Agenda 2030. Pero no es un punto de partida, un diagnóstico para saber en qué situación se encuentran los tres elementos clave —social, ambiental y económico— en clave de ODS. Conviene insistir, en clave de ODS porque las metas de los 17 objetivos no necesariamente se encuadran en las intenciones específicas de los planes y programas inscritos en el Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza.

De acuerdo con lo que sugiere Subirats, el proceso seguido por la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana ha sido más bien un juego simbólico para que actores nacionales e internacionales consideren cumplida la implementación, un juego directo que desea garantizar la legalidad de sus actos. La creación tanto de MESA 2030 como del MIDE da cuenta de ello: le permiten al gobierno tener «enunciados evaluativos» o indicadores específicos —una narrativa ideal— que muestren contribuciones o avances de la Agenda 2030 en el estado.

En lo referente al sistema de medición del PEDG, es importante señalar que los temas tienen un abordaje profesional en los tres campos clave de la Agenda 2030: social económico y ambiental. En particular, se decidió abordar a profundidad el tema ambiental porque era necesario enfocarse en un tema específico y ejemplificar al respecto para no perderse en cientos de metas y objetivos.

Al parecer ya habían sido tomadas las decisiones de la forma como se implementaría una política de sostenibilidad en Jalisco con miras a algo básico mediático, es decir, sin que hubiera nada notable y proactivo. Por ello, como señala Edelman (1977),<sup>3</sup> fue más bien un uso de la información para legitimar decisiones: «pueden ser interpretados o presentados de forma selectiva para aportar información y legitimidad agregada a una decisión».

El sistema de medición del PEDG retoma completos los 17 ODS. Más allá de ello, la política ambiental fue bien planteada, con integralidad, se puede decir que existe un enfoque integral circular en los diferentes planes y programas del gobierno estatal. El eje

.....

<sup>3</sup> Edelman (1977) señala que las políticas pueden ser un éxito en el nivel simbólico, pero un fracaso en la práctica (citado en Parsons, 2007, p. 211).

de desarrollo sostenible del territorio se vincula bien con el eje temático de gobernanza para el desarrollo, cambio climático y el eje especial de recuperación del río Santiago, además de que lo hace de manera transversal con los 11 proyectos estratégicos referidos al medio ambiente. Se observó de forma recurrente que los ODS seleccionados para los diferentes ejes y programas no fueron escogidos correctamente, y ocurrió que en algunas ocasiones se tomaba un solo ODS como clave para todos los resultados esperados de un programa. En otros casos la selección de ODS vinculados es muy amplia y no se alcanza a comprender su imbricación con otros objetivos, que no son obvios para el resultado en cuestión. Esto permitió observar que no hubo un criterio único de selección de ODS. Entre los diferentes ejes analizados, llamó la atención particularmente el eje transversal de cambio climático, que fue elaborado con gran detalle de objetivos y una vinculación bien desarrollada.

Este no es el espacio para evaluar si se cumplieron o no las metas de los ejes y programas referidos, por ejemplo el de cambio climático o el del río Santiago, pero es importante decir que su planteamiento fue en ocasiones poco realista y estuvo poco centrado en un modelo de implementación paulatina. Su retraso y sus resultados inconclusos tienen que ver con esos factores; suena más bien a lo que señala Edelman (1977): «la formulación de políticas es poco más que una especie de teatro o función pública que se presenta ante un público (la ciudadanía) para asegurar la pasividad pública».

Respecto al MIDE Jalisco, vale la pena recordar el objetivo del rubro que señala que este sistema deberá servir para ver el estado de cumplimiento de la Agenda 2030 y encontrar áreas de oportunidad. Cumple parcialmente con este objetivo porque es bueno para comprender el cumplimiento de las metas del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza; sin embargo, esta información no está destinada a medir el cumplimiento de los ODS. No obstante, se puede hacer un ejercicio de interpretación a partir del listado de cada uno de ellos. Se podrían analizar uno por uno, partiendo de las 11 metas y revisando su porcentaje de cumplimiento; es posible hacer este ejercicio, pero llevaría mucho tiempo si se considera que son 17 los ODS y 279 las metas relacionadas. Por eso el hallazgo es que no existe hasta el momento un sistema de medición de ODS que dé cuenta del estado de cada objetivo en Jalisco, y que el MIDE no es el instrumento para tal fin

En conclusión, si bien la crítica fundamental al sistema de planeación y evaluación de Jalisco muestra su incapacidad para hacer una medición integrada y directa de los ODS desde la perspectiva de Jaime *et al.* (2013), Subirats (2010, 2014) y Parsons (2007), esta limitación no anula el valor técnico del proceso. Por el contrario, la existencia misma en

Jalisco de un sistema de planeación y evaluación tiene utilidad simbólica, y sus datos se han usado estratégicamente en diferentes foros nacionales e internacionales a los que se ha invitado al gobierno estatal, como paladín nacional de los modelos de monitoreo y evaluación. Por ejemplo, en las reuniones de seguimiento a la Agenda 2030 convocadas por el gobierno federal, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o la Conferencia Nacional de Gobernadores. Sirve además para justificar acciones, manejar demandas políticas nacionales y crear la imagen simbólica de una entidad que planea en clave de gobernanza con la ciudadanía.

## Referencias

- Aguilar-Villanueva, L. F. (2000). *La implementación de las políticas* (2a ed.). Miguel Ángel Porrúa.
- Amaya, P. (2013). Evaluación de políticas públicas y transformación social: mejores prácticas, mejor Estado. *Material de estudio del VI Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas*. La Rábida.
- Bardach, E. (2020). *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. CQ Press, SAGE Publications.
- Edelman, M. (1977). *Political language. Words that succeed and policies that fail*. Academic Press.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco. Actualización 2022* (2a ed.). <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/08/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-v0-5-02.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2025). Monitoreo de Indicadores del Desarrollo del Estado (MIDE). <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>
- Graglia, E. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2006). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós.
- Oficina de la Presidencia de la República (2017). *Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 para la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo*. Presidencia de la República, Gobierno de México.

- Páez-Vieyra, J. C. (2025). El proceso de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el Gobierno del Estado de Jalisco durante el periodo 2019-2022. *Intersticios Sociales*, (29), 205-227. <https://doi.org/10.55555/IS.29.640>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). *México y sus municipios hacia el cumplimiento de la Agenda 2030*. PNUD México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019). *El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México. Una propuesta metodológica centrada en la gestión por resultados para el desarrollo*. PNUD México.
- Scartascini, C., Spiller, P. T., Stein, E., Tommasi, M. et al. (2022). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Subirats, J. (2010). *Análisis y gestión de políticas públicas* (2a ed.). Ariel.
- Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ciencias Sociales, Ariel.
- Visser, S. y Sulmont, A. (2019). *Localización de la Agenda 2030 en México. Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.