



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE
HIDALGO
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS DOCTORAL

**PROPUESTA DE MEJORA A LOS MECANISMOS PARA LA
CONGRUENCIA DE POLÍTICAS EN LOS INSTRUMENTOS DE
PLANEACIÓN TERRITORIAL Y URBANA**

Tesis para obtener el grado de Doctor en Políticas Públicas

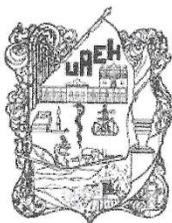
Presenta

Mtro. David Arturo Rodríguez Calzadías

Directora

Dra. Sonia Bass Zavala

Pachuca de Soto, Hgo., México: Febrero, 2023



Mtro. Julio César Leines Medécigo
Director de Administración Escolar
Presente.

El Comité Tutorial de la tesis “**Propuesta de Mejora a los Mecanismos para la Congruencia de Políticas en la Planeación Territorial y Urbana**”, realizada por el sustentante **Rodríguez Calzadiaz David Arturo** con número de cuenta **090823** perteneciente al programa de **Doctorado en Políticas Públicas**, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que el sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente
“Amor, Orden y Progreso”
Pachuca, Hidalgo a 30 de agosto de 2022

El Comité Tutorial

Dra. Sonia Bass Zavala
Directora



Dra. Adriana H. Larralde Corona
Lectora

Dr. Juan Bacilio Guerrero Escamilla
Lector

Agradecimientos.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

A la Coordinación del Doctorado en Políticas Públicas.

A mi asesora Dra. Sonia Bass Zavala.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por su apoyo mediante las Becas Nacionales CONACyT 2019.

A mi familia.

A mis amigos.

A Dios.

Sumario.

La planeación democrática es el elemento constitucional que promueve la congruencia y participación ciudadana en el diseño de políticas en materia territorial y urbana en México. Tal materia presenta resultados inadecuados a nivel nacional, lo cual afecta profundamente el nivel de calidad de vida de la población. La planeación correspondiente ha mostrado la integración de dicho elemento en forma variable conforme a cada administración federal; a partir de su aparición en 1983, como un elemento en favor de la participación ciudadana en el gobierno. Por otro lado, los avances en las ciencias sociales permiten cuestionar los resultados de la planeación centralizada, excluyente de la población, desconocedora del contexto de aplicación y sin congruencia a objetivos comunes. Frente a esto, se destaca el marco de la gobernanza, que propone impulsar el actuar gubernamental, al incluir elementos del contexto, actores, redes, transparencia, rendición de cuentas y orientación hacia objetivos en común. Ante ello, el empleo de la modalidad de la gobernanza urbana, se observa como un medio de fortalecer los procesos de generación de los instrumentos de planeación, con base en los actores involucrados, el contexto y sus necesidades objetivas. Con esto, se estudiaron diversos marcos de gobernanza en el mundo, así como aquellos normativos para las entidades mexicanas; proponiéndose una herramienta de mejora basada en procesos de gobernanza y en congruencia con los marcos jurídicos aplicables en el país, pero enfatizando en el caso del estado de Hidalgo; aunque pudiéndose emplear en otras áreas de planeación pública y espacios territoriales.

Índice.

Agradecimientos.	3
Sumario	4
Índice.	5
Índice de Tablas y Cuadros	7
Resumen	8
Overview	9
Objetivo General.	10
Objetivos Específicos.	11
Hipótesis.	12
Introducción.	13
Capítulo I Planeación Territorial y Urbana en México.	15
1.1 La Planeación en México.	16
1.1.1 Antecedentes de la planeación.	16
1.1.2 La Planeación Aplicada a México.	20
1.1.2.1 Antecedentes de la planeación en México.	20
1.1.2.2 La planeación actual en México.	27
1.2 La Planeación Territorial y Urbana.	34
1.2.1 Antecedentes de la Planeación Territorial y Urbana.	34
1.2.2 La Planeación Estratégica Territorial y Urbana.	37
1.3 La Planeación Territorial y Urbana en México.	39
1.3.1 Antecedentes de la Planeación Territorial y Urbana en México.	39
1.3.2 La Planeación Territorial y Urbana Mexicana en la Actualidad.	40
1.4 Retos de la Planeación Territorial y Urbana en México en la Congruencia de Políticas Públicas.	46
Capítulo II Planeación Democrática en la Dirección del Desarrollo Espacial.	57
II.1 Planeación Democrática.	58
II.1.1 Antecedentes de la Planeación Democrática.	58
II.1.2 La Planeación Democrática Mexicana.	89
II.2 Gobernanza.	104
II.2.1 Construcción de la Gobernanza.	104
II.2.2 La Gobernanza Territorial y Urbana.	110
II.3 Congruencia de Políticas Públicas y Gobernanza.	116

Capítulo III Participación Ciudadana en la Planeación.	119
III.1 La Congruencia de Políticas Públicas en otros Espacios Territoriales.	119
III.2 Estudio sobre Espacios Territoriales y la Participación Ciudadana en la Planeación.	120
III.2.1 Casos Internacionales.	120
III.2.1.1 Metodología Empleada en Casos Internacionales.	120
III.2.1.2 Resultados para Espacios Territoriales Internacionales.	127
III.2.1.3 Identificación de Estrategias Internacionales a Considerar.	132
III.2.2 Casos Nacionales.	137
III.2.2.1 Metodología Empleada en Casos Nacionales.	137
III.2.2.2 Resultados para Espacios Territoriales en México.	138
III.2.2.3 Identificación de Estrategias Nacionales a Considerar.	149
Capítulo IV Propuesta de Mejora a los Mecanismos de Congruencia de las Políticas Territoriales y Urbanas.	156
IV.1 Propuesta de Mejora	157
IV.2 Compatibilidad de la Propuesta con la Planeación Democrática.	162
IV.3 Compatibilidad de la Propuesta con la Gobernanza.	164
IV.4 Compatibilidad de la Propuesta con la Congruencia en las Políticas Públicas	166
IV.5 Aspectos de Mejora para el Futuro.	167
Conclusiones.	173
Referencias.	176
Anexos.	207

Índice de Tablas y Cuadros.

Anexo 1. Paradigmas de la Planeación	207
Anexo 2. Marcos de Gobernanza a Revisar.	208
Anexo 3. Espacios de Aplicación y Finalidades.	209
Anexo 4. Aspectos de Gobernanza en los Marcos Estudiados.	210
Anexo 5. Formalización de la Gobernanza en los Marcos Estudiados.	215
Anexo 6. Método del Acuerdo sobre la Gobernanza en los Marcos Estudiados.	219
Anexo 7. Método de las Diferencias sobre la Gobernanza en los Marcos Estudiados.	220
Anexo 8. Instrumentos Normativos Considerados por Entidad.	222
Anexo 9. Artículos Considerados en los Instrumentos Normativos por Entidad.	225
Anexo 10. Visión y Formalización en los Instrumentos Normativos por Entidad.	232
Anexo 11. Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad.	246
Anexo 12. Categorías por Entidad en su implementación de la Planeación Democrática.	265
Anexo 13. Método del Acuerdo sobre la Planeación Democrática en los Marcos Estudiados.	266
Anexo 14. Método de las Diferencias sobre la Planeación Democrática en los Marcos Estudiados.	267
Anexo 15. Propuesta de Mejora.	269
Anexo 16 Propuesta de Mejora aplicada al Estado de Hidalgo.	271
Anexo 17. Corresponsabilidad Sectorial para la Propuesta de Mejora aplicada al Estado de Hidalgo.	272

Resumen.

La planeación en el desarrollo territorial y urbano, resulta invaluable, buscando implementar políticas públicas para el pleno desarrollo social, aportando en la mejora integral y de largo plazo de su calidad de vida. Tal aspecto no ha pasado desapercibido por las autoridades de diversos países, incluyendo el caso mexicano, donde se le observa como indispensable.

En México, la planeación se prevé promovente del desarrollo democrático, incentivando la participación ciudadana en las diversas etapas del proceso. Ello fomentaría la gobernanza, al considerar un entorno con actores y redes, buscando un cambio en la sociedad a través de la participación y la dirección de la misma, así como del gobierno. En su expresión como gobernanza urbana, ésta integraría los diversos aspectos que transforman el entorno a nivel territorial y urbano.

Sin embargo, nos encontramos que en la realidad los resultados han sido inferiores a los esperados, debido entre otros motivos a la falta de congruencia en los objetivos marcados a alcanzar por la planeación y aquello en efecto realizado. Ante ello, el fomento a la participación ciudadana en las diversas etapas de planeación, se observa como un mecanismo a potenciar, con el fin de mejorar la congruencia de las políticas públicas.

Con ello, se genera una Propuesta de Mejora a los Mecanismos para la Congruencia de Políticas en los Instrumentos de Planeación Territorial y Urbana, basada en marcos de gobernanza urbana, así como de la Planeación Democrática en México. Esto buscando democratizar el desarrollo, en congruencia con la visión pluralmente propuesta para el mismo.

Overview.

Planning in territorial and urban development is invaluable, seeking to implement public policies for full social development, contributing to the comprehensive and long-term improvement of their quality of life. This aspect has not gone unnoticed by the authorities of various countries, including the Mexican case, where it is seen as indispensable.

In Mexico, planning is expected to promote democratic development, encouraging citizen participation in the various stages of the process. This would promote governance, by considering an environment with actors and networks, seeking a change in society through the participation and direction of society, as well as the government. In its expression as urban governance, it would integrate the various aspects that transform the environment at a territorial and urban level.

However, we find that in reality the results have been lower than expected, due, among other reasons, to the lack of congruency on the marked objectives to be achieved by planning and what has actually been done. Given this, the promotion of citizen participation in the various planning stages is seen as a mechanism to be potentiated, in order to improve the congruency of public policies.

With this, a Proposal of Improvement of the Mechanisms for Policy Congruence in Territorial and Urban Planning Instruments is generated, based on urban governance frameworks, as well as Democratic Planning in Mexico. This is seeking to democratize development, in congruence with the plural vision proposed for it.

Objetivo General.

Elaborar una propuesta de mejora a los procesos de generación de instrumentos de planeación territorial y urbana, con base en tres aspectos:

- Analizar la situación actual y retos en la congruencia de políticas públicas para los instrumentos de planeación territorial y urbana actuales.
- Definir mecanismos, estrategias, buenas prácticas y herramientas empleadas en la planeación participativa para diversos espacios territoriales los cuales puedan servir de base para la mejora en la aplicación de la planeación democrática.
- Generar una propuesta de mejora al proceso de diseño de políticas y estrategias en los instrumentos de planeación territorial, la cual tienda hacia una firme y duradera Planeación Democrática en el Estado de Hidalgo.

Objetivos Específicos.

1. Analizar el estado de la planeación territorial y urbana en nuestro país, así como las implicaciones que esta genera en tal proceso a nivel estatal, con vistas a la congruencia de políticas y estrategias, participación ciudadana y gobernanza.
2. Comprender las implicaciones, ventajas y retos que la Planeación Democrática, produce en torno a la planeación territorial y urbana.
3. Identificar los elementos de cambio exitosos presentados en otros espacios territoriales, con el fin de asegurar un óptimo diseño de instrumentos de planeación territorial y urbana, los cuales sean compatibles con la planeación en el tema aplicable en México.
4. Generar una propuesta de mejora a los mecanismos de desarrollo de los instrumentos de planeación territorial y urbana, la cual se base en la Participación Democrática para el Estado de Hidalgo.

Hipótesis.

La planeación en México no asegura la congruencia de políticas, objetivos, estrategias y metas en los instrumentos de planeación territorial y urbana, ni la debida participación ciudadana, esto puede ser enfrentado a través de una propuesta de mejora en el proceso de congruencia de políticas en los instrumentos de planeación territorial o urbana, sustentada en la Planeación Democrática.

Introducción.

La planeación territorial y urbana en México debe realizarse dentro del marco de la Planeación Democrática, tal y como es estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 26. Esta disposición implica un proceso de planeación en las políticas públicas, el cual incluya a toda la población interesada, involucrando sus perspectivas, intereses y visiones sobre el desarrollo. Lo anterior con el fin de lograr mejoras en la calidad de vida de la población, las cuales sean integrales y sostenibles en el largo plazo.

Sin embargo, en la práctica ello no ha sido suficiente, generando un entorno territorial y urbano deficiente. Ante ello, se observa un Sistema Nacional de Planeación Territorial y Urbana, el cual carece de congruencia entre los objetivos de planeación planteados, con las acciones efectivamente realizadas. Esto genera la ventana de oportunidad para mejorar los mecanismos de congruencia en el desarrollo de la planeación en el tema.

Con esto, se analizó el proceso que ha experimentado la planeación como herramienta, dentro del marco de las políticas públicas, así como en el proceso histórico experimentado en el país, observándose que la planeación estratégica presenta una orientación congruente con aquella de los procesos de planeación nacionales, a partir de lo marcado en la normativa constitucional. Así mismo, se observa la falta de un enfoque unificado sobre el tema, el cual fomenta un desarrollo congruente.

Adicionalmente, el sistema democrático que debe ser promovido como parte de la mencionada Planeación Democrática, fue estudiado. Lo anterior partió de los aspectos señalados en la normativa aplicable, así como su funcionamiento mismo, encontrándose mecanismos inadecuados para fomentar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo, incluyendo los planes nacionales de desarrollo surgidos tras la implementación en 1983 del mencionado marco constitucional.

A partir de los descubrimientos mencionados, se generaron dos grandes marcos para el fomento de la congruencia en las políticas en el tema, a partir de la Planeación Democrática en todas las entidades mexicanas, así como de la gobernanza aplicada en distintos países. Los marcos propuestos se enfocan a qué condiciones deben promoverse para asegurar

una adecuada gobernanza en el tema, además de observarse las principales consideraciones que debe contener el marco jurídico en que se sustente la planeación territorial y urbana democrática para México.

El primero de los marcos resaltó aspectos como la amplia participación de todos los actores involucrados, así como la necesidad de asegurar que los mecanismos de participación sean formalizados para lograr una efectiva implementación, seguimiento y mejora de los procesos realizados.

El segundo marco resalta la importancia de la institucionalización, formalización y descentralización de los espacios de participación. Esto aunado a efectivos mecanismos de seguimiento, vinculación, transparencia y rendición de cuentas.

Así, a partir de los marcos presentados se generó una propuesta de mejora aplicable al Estado de Hidalgo, pero cuyos elementos base sirven de guía para la generación de propuestas en otros espacios, asegurando una congruencia en sus elementos y criterios; mejorando los mecanismos de congruencia en las políticas territoriales y urbanas. Adicionalmente es posible implementar tal marco en otras áreas de la planeación, realizando ajustes acordes a las dinámicas propias de cada una y el espacio territorial y legal para la aplicación del mismo. Así, la propuesta de mejora promueve la congruencia en la planeación, al tiempo que fomenta los valores en Planeación Democrática y gobernanza urbana.

Capítulo I Planeación Territorial y Urbana en México.

Las políticas públicas son una herramienta con que cuenta la autoridad, para la consecución de los objetivos trazados para sus actos, en la búsqueda por corregir o mitigar los fallos de mercado. Estas han transitado por un proceso de desarrollo en su concepción, con vistas a los avances teóricos observados principalmente en las Ciencias Sociales. Al respecto, se destaca la influencia del modelo del bienestar Keynesiano, que ayudó a dar forma en las concepciones sobre cómo debía ser la actuación gubernamental, así como los alcances de la misma; empleando para tal caso una visión centralizada y holística.

Tal acercamiento no reportó los resultados prometidos, además de exhibir la incapacidad del Gobierno para alcanzar tal visión. En respuesta, se buscó implementar en el sector público, la administración gerencial soportada en la elección racional del sector privado, lo cual tuvo resultados que tampoco cumplieron las expectativas generadas. La imposibilidad del conocimiento pleno, así como los incentivos experimentados por los actores involucrados en los procesos, son algunos de los elementos que permiten reconocer una realidad distinta a la que la visión administrativa prevaleciente definía. Ante ello, la participación amplia de los actores públicos y privados interesados en las políticas propuestas y su contexto, se convierte por tanto en un elemento a considerar en la generación de mejores políticas públicas, así como en implementaciones más efectivas.

La herramienta de la planeación se observa valiosa en la generación de mejores políticas públicas. Esta fue popularizada por su implementación en la URSS, siendo reproducida por toda América Latina, aunque los resultados fueron inferiores a los proclamados. Si bien ello no desacredita la herramienta, sí resalta la necesidad de fortalecerla con los avances en las ciencias sociales, así como en la administración pública.

Tal herramienta fue aplicada en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano mexicano, sin embargo, no generó los beneficios esperados. Consecuentemente, en la actualidad se observa un Sistema Nacional de Planeación Democrática desvinculado que no ha ayudado a tener territorios ni ciudades que fomenten el desarrollo de la población habitante, reduzca las disparidades regionales, atienda hacia una Gestión Integral de Riesgos ni promueva mejoras en los niveles de calidad de vida de la población. Tal situación se ve agravada al observar el manejo desvinculado y cambiante entre políticas e instituciones encargadas del

mismo. Para el caso del Estado de Hidalgo se observó un panorama semejante, sino peor ante los pocos instrumentos existentes en la materia, así como de su temporalidad ya superada, aunado a la ausencia de control y seguimiento al crecimiento de las manchas urbanas.

Este hecho resulta un incumplimiento por parte de la autoridad respecto de sus obligaciones constitucionales en materia de planeación democrática, tendiente al desarrollo pleno y generalizado de la población. La normatividad marca de forma específica y congruente tal responsabilidad, en los instrumentos de Ley vigentes a nivel federal y hacia las entidades federativas.

La congruencia en las políticas, estrategias o acciones que lleva a cabo un gobierno, se entienden como un hecho que ocurre de forma natural, gracias a la alineación llevada a cabo en las mismas al momento de su desarrollo, respecto de los objetivos de orden superior. Ello es deseable en virtud de que tal característica permite promover cambios con un impacto superior en el conjunto, al esperado en las acciones individuales. Sin embargo, la congruencia es en realidad un aspecto que debe ser buscado activamente. En ocasiones la misma no podrá ser establecida de forma completa en todas las actividades relativas a una Política Pública, pudiendo incluso ser contradictorias a la misma. Tal situación requiere de un acercamiento creativo el cual asegure el respeto a la hipótesis de cambio esperado, la cual dio origen a la propia política. Así mismo, es necesario asegurar que sea alcanzada en el sector en que se involucra y de cara a los objetivos marcados por una administración.

Con vista a lo anterior, la planeación estratégica se propone como la herramienta idónea en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en la materia, en conjunto con los avances sobre el tema en las Ciencias Sociales. La planeación estratégica aplicada al ordenamiento territorial y desarrollo urbano, involucra los diversos actores que buscan participar en la construcción de los territorios y ciudades, buscando su colaboración en la generación de mejores instrumentos de planeación que permitan el cumplimiento de los objetivos planteados, con una firme congruencia entre sí.

1.2 La Planeación en México.

1.2.1 Antecedentes de la planeación.

Las políticas públicas son una herramienta empleada por los Estados para la generación de acciones con impactos que tiendan al cumplimiento de objetivos trazados por los mismos. La existencia de estas implica una diferenciación entre aquello que es privado y lo que resulta público, siendo tal separación una parte del legado romano, quienes realizaban tal distinción bajo los términos *res publica* y *res priva*. Así, la función del Estado incluye atender los temas públicos, al tiempo que brinda confianza a los sectores privados, en la protección a la propiedad privada, confianza en un marco legal y provisión de los bienes, servicios e infraestructura considerados de interés público (Parsons, 2007).

La visión prevaleció a partir del pensamiento Keynesiano que dominaba la administración pública, considerando la intervención estatal no sólo como conveniente sino necesaria, mediante la corrección de fallas del mercado, a través de la intervención gubernamental y empleando su intervención en el gasto (Bulcourn y Nelson, 2007). Bajo la forma del Estado del Bienestar, tal visión del desarrollo fue implementada, caracterizándose por presentar políticas sectoriales generales, políticas sociales universales y políticas territoriales centralizadas (Bass, 2006).

Sin embargo, tal enfoque llevó eventualmente a una crisis del Estado en los años ochenta, fruto del crecimiento excesivo del mismo y las consecuentes presiones públicas por su democratización y redimensionamiento tras postularse como omnipotente y poseedor de recursos ilimitados para realizar intervenciones en toda la esfera privada (Aguilar, 1992).

La administración pública se vio entonces fuertemente influenciada, por las concepciones de la gerencia procedente de la experiencia en el sector privado, propiciando una redistribución del poder político, así como un reacomodo en el esquema burocrático, motivado por el adelgazamiento del estado, que en su esencia resultó ser en realidad un redimensionamiento del mismo (Aguilar, 1992). Con ello, el modelo racional se presentó como una solución idónea al dotar de esperanza sobre la suficiencia de una definición técnica en forma y parámetros, con lo cual alimentar un modelo que aseguraría una decisión acertada entre las alternativas de políticas públicas a implementar (Subirats, 2014).

De tal forma, se produjo un marco en que resultaba conveniente contar con un mecanismo para atender los retos que la administración pública demanda, generando los resultados, participación y transparencias que la sociedad exige, con un soporte científico que asegure resultados óptimos y generalizados. Lo anterior buscando “una nueva estructuración de la comunidad humana”, como se bautiza a la planificación (Mattos, 2004).

La planeación como herramienta se popularizó a partir de la Unión de Repúblicas Socialistas y Soviéticas (URSS), en el año de 1928, mediante la generación de metodologías de planeación quinquenal que serían ampliamente imitadas. Lo anterior buscando una planeación normativa y centralizada, que regulara de forma holística a toda la sociedad. Tal idealización fue reconocida y reinterpretada en diversas naciones, con gran énfasis en el caso de América Latina (Mattos, 2004).

El fracaso del modelo comunista en los países de la URSS ha sido analizado desde diversas perspectivas, tras la caída del Muro de Berlín en 1989, superando sus bajos resultados cualquier expectativa por parte de los especialistas del mundo occidental. Esto aunado con la intervención gubernamental basada en los preceptos keynesianos, que proliferó en América Latina, dejó en claro que una planeación holística y centralizada era una concepción superada e inalcanzable. La planeación como herramienta, debía entonces enfocarse a aspectos estratégicos en congruencia con la realidad marcada por las relaciones entre las esferas públicas y privadas. De esta forma, la eficacia y eficiencia se vuelven temas primordiales, implicando en su esencia una reingeniería de los procesos públicos, donde el paradigma racional no puede actuar de forma aislada y sin consideración del resto de actores (Peña, 2016).

El caso latinoamericano respecto de la planeación fue impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con base en los resultados alcanzados en los países de Europa Occidental. Sin embargo, el interés por la planeación terminó manifiesto en la generación de planes y programas, con una orientación industrial desarrollista endógena y sostenida en un amplio gasto gubernamental, con un claro espíritu keynesiano. Aunque a partir de los limitados resultados alcanzados, aunados a la caída en 1989 del muro de Berlín, se dio por finalizada tal ofensiva de desarrollo (Mattos, 2004). Siendo que para el caso latinoamericano la aplicación meramente formal de tal perspectiva resultó uno de los factores claves en su fracaso (Prats, 2012).

Sobre la planeación urbanística ésta contó con instrumentos con un sentido centralizado, sobre temas arquitectónicos y de sistemas de ciudades. Le Corbusier con su concepción urbana, además de la Carta de Atenas se muestran como unos de los principales ejes sobre los que se basó tal visión, mostrando un racionalismo simplificador y en rechazo al contexto que le rodeaba, así como los actores que transformaban y definían su estructura, y organización (Mattos, 2004).

Tal planeación fue cuestionada tanto por sus carencias, como por su contraste con los avances en el pensamiento que se desarrollaba en las ciencias sociales, con pensadores como Karl Popper y sus concepciones sobre ingeniería social y la búsqueda del realismo, a partir de la habilidad. (Vázquez, Acevedo, Manassero, y Acevedo, 2001). Así mismo se destaca la aportación del racionalismo limitado, donde las elecciones racionales son preferidas conforme a un sistema de valores volviéndolo objetivo, subjetivo, deliberado y personal (Simon, 1974), con ello cuestionando la planeación holística, a causa de la imposibilidad de alcanzar un conocimiento completo de la realidad (Mattos, 2004).

Esto se complementa con la aportación de Charles E. Lindblom, quien identifica, el cambio en las políticas de las naciones democráticas basado en un proceso continuo de generación de políticas, en que estas se rehacen sucesivamente (Lindblom, 1992). Posteriormente, Jürgen Habermas cuestiona la acción de planeación en tanto que los intereses privados no se encontrarán alineados a los objetivos de cambio social. Así, la planeación de políticas públicas es complejizada ante la autonomía de los inversionistas quienes establecerán prioridades de cambio en función de sus intereses, buscando ser favorecidos por la autoridad (Vázquez, Acevedo, Manassero, y Acevedo, 2001).

A partir de ello, la planeación como herramienta de generación de políticas públicas, se posicionó buscando definir el punto en que se está y hacia el cual dirigirse. Lo anterior, fue expresado por el Banco Mundial en su informe de 1991 "La tarea acuciante del desarrollo", desde donde se da partida a la visión de planeación como herramienta bajo un enfoque racional limitado, basado en los postulados de la economía neoclásica. Si bien la perspectiva producida a partir de tal institución internacional no es libre de controversia sobre resultados y esencia, su aplicación generalizada es algo reconocido.

1.1.2 La Planeación Aplicada a México.

1.1.2.1 Antecedentes de la planeación en México.

La planeación en México tiene una larga data, considerándose como el primer gran hito el desarrollo prehispánico de la ciudad de Tenochtitlán, en 1324. Tras su conquista, las ventajas políticas de su control fueron aprovechadas en la conformación de la Nueva España, manteniendo tal ciudad como su centro. La expansión siguió a los asentamientos indígenas existentes al ser conquistados, aunque el avance hacia el Norte ocurrió, como consecuencia de la búsqueda de metales preciosos. Lo anterior originó un sistema de ciudades, el cual abastecía las necesidades de cada ciudad, siendo en su mayoría aquellas de espacios rurales. Para 1803 se contaba con un sistema urbano de nueve ciudades que, si bien se encontraba bastante desarticulado, tendía a satisfacer las necesidades de bienes impuestas desde la Ciudad de México (Garza, 2003).

Tal sistema de ciudades se vio debilitado durante la Guerra de Independencia, aunque la centralidad de la Ciudad de México se fortaleció por la migración recibida desde ciudades afectadas por la guerra. El sistema de ciudades se observó sin grandes cambios hasta finales del siglo XIX, gracias a la infraestructura eléctrica y de ferrocarriles introducida, en favor principalmente de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. La Revolución Mexicana y el período postrevolucionario muestran a su vez una estabilidad en el sistema de ciudades del país (Garza, 2003).

En el período postrevolucionario, los ideales por una sociedad más justa, así como las concepciones de mayor intervención estatal y desarrollo económico, motivan la aparición de instrumentos, con la Ley de Reforma Agraria de 1915 como el principal instrumento de desarrollo para el país, siendo la primera política con impacto territorial, en el México moderno (Bass, 2006). Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917 contempló el tema de la rectoría del Estado en los temas sociales y económicos, además del aspecto territorial en su artículo 27.

Posteriormente se destacan entre otros hitos, la creación del Banco de México en 1925 como banca central, así como la Comisión Nacional de Caminos, en ese mismo año; la Comisión Nacional de Irrigación en 1926 y el Consejo Nacional de Economía en 1928, resultando esta última, en la primera institución nacional enfocada al tema de la conducción

económica nacional. Las acciones tenían una visión de desarrollo interno con amplio control gubernamental centralizado, lo cual es reforzado con la Ley sobre Planeación General de la República en 1930 (García, 2008).

Tras lo anterior, debe destacarse el Primer Plan Sexenal correspondiente al período 1934-1940, con el Presidente Lázaro Cárdenas del Río. Tal Plan destaca la necesidad de generar redes de carreteras, la creación de centros industriales y el desarrollo de la red eléctrica. Para lograr lo anterior, se crearon la Comisión Federal de Electricidad en 1933, Petróleos Mexicanos en 1934, además de Nacional Financiera, así como el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en el mismo año. Tal acción fue repetida a nivel estatal y municipal con sus respectivas leyes catastrales, los bandos de policía y buen gobierno, así como algunos planos reguladores y reglamentos para la planificación, destacando la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal en 1936 (García, 2008; Garza, 2003).

Después, se presenta el Segundo Plan Sexenal, del Presidente Manuel Ávila Camacho, que resultó una continuación de la visión iniciada por su antecesor Lázaro Cárdenas. Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial, así como la implementación del modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), motivó la aparición de normativas como las leyes de exención fiscal en 1940, así como la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias en 1941, seguida de instituciones como la Comisión Federal de Planificación Económica en 1942 y la empresa estatal, Guanos y Fertilizantes de México al año siguiente (García, 2008; Garza, 2003).

Tras ello, el Presidente Miguel Alemán Valdés impulsó el tercer Plan Sexenal, sin embargo, este no estuvo vinculado a sus antecesores. En éste el enfoque se presentó en los temas de radiocomunicaciones y comunicaciones terrestres primordialmente. Así mismo, se destaca el empleo de la planeación regional a través de Cuencas Hidrológicas a la usanza de los Estados Unidos de América, en cuatro cuencas: la del Papaloapan, del Tepalcatepec, del Río Fuerte y la del Grijalva. Tal acción buscaba reducir las diferencias en el desarrollo interregional del país, aunque los resultados fueron pobres. Adicionalmente, se dio la generación del Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 o el Programa de Progreso Marítimo, 1953-1957, los cuales se asentaron en el modelo ISI como motor del desarrollo económico mexicano. Para tal fin se crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y

Mediana Industria en 1953 controlado por Nacional Financiera, el Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales en ese mismo año. Este último presentó como proyecto destacable la construcción de Ciudad Sahagún en ese mismo año (García, 2008).

El Presidente Adolfo Ruíz Cortines no presentó un Plan Nacional de Desarrollo (PND), aunque en su mandato se creó la Secretaría de Presidencia en 1958, la cual entre otras atribuciones debía realizar la planeación del desarrollo, gasto e inversión (García, 2008).

Posteriormente se destaca la generación del Acuerdo presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social en 1961, en que las diversas áreas de la Administración Pública, debían generar sus respectivos planes sectoriales. Al año siguiente, se crea la Comisión Intersecretarial para la generación de instrumentos de planeación en favor del desarrollo económico y social, para añadirse en 1963 la Ley Federal de Planeación, aunque los planes generados a partir de tal marco no fueron aplicados. En 1966 se publica el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966–1970, que fue percibido en el exterior como el responsable del llamado “Milagro Mexicano”, aunque en la práctica no fue aplicado, mientras que en 1968 se crea la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, (CETENAL), buscando contar con bases técnicas de análisis sobre los recursos nacionales. La mayor parte de las acciones realizadas buscaban fomentar el desarrollo industrial, aprovechando apoyos provenientes de los Estados Unidos con motivo de su competencia global con la URSS, aunque los resultados fueron poco exitosos (García, 2008).

Por su parte, el Programa de Inversión–Financiamiento del Sector Público Federal se consideró como el Plan sexenal de 1970 a 1976, representando el sustento al modelo de “Desarrollo Compartido”. Se destaca la generación de gran cantidad de acciones como en 1970 la creación de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, para atender las carencias en tales zonas, aunque con resultados variables. Posteriormente se crea la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres en 1972, con el fin de fortalecer el comercio con los Estados Unidos, sirviendo de base para el posterior desarrollo de maquiladoras en la zona, el cual persiste al día de hoy. En el período 1971-1975 se generan diversos Decretos de Descentralización Industrial, así como los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los Estados de la República, con resultados limitados. La Ley General de Planeación de 1973 y el Consejo Nacional de Población en 1974, son los siguientes grandes hitos, en la búsqueda por

intervenir en la distribución de la población a nivel nacional. En el tema urbano se destaca la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1975 y la Ley General de Asentamientos Humanos del año siguiente (Garza, 2003).

Para el período 1976-1982, se destacan los Convenios Únicos de Coordinación, buscando coordinar las acciones entre el Ejecutivo Federal, sus dependencias y los gobiernos de las entidades, sin embargo, no se propicia una visión común a nivel estados, por lo que no se crean equipos especializados en planeación, que era el objetivo primario. La creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública (SAHOP), es el principal hito en la materia de planeación territorial de la época, sin embargo, la falta de cuadros especializados en la misma propició resultados limitados, convirtiéndola eventualmente en una instancia asistencial. Posteriormente en 1977 se crea la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), como extensión de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, con su estudio diagnóstico de Necesidades Esenciales en México, como principal resultado. Así mismo en 1977 se crea la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, y la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, como continuación a la Comisión creada en 1972. En instrumentos se destaca el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, aunque no fue aplicado por falta de recursos y amplitud de objetivos. Sin embargo, a partir de este se crearon 2,389 distintos planes territoriales a escala regional, estatal, de conurbación y municipales. Así mismo, son notables el Plan Nacional de Desarrollo Industrial de 1979 y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que buscaban combatir las disparidades regionales respecto de la Ciudad de México, reduciendo con ello su crecimiento, sin embargo, los resultados fueron limitados (Garza, 2003).

Las crisis económicas de los ochenta afectaron el crecimiento de las ciudades, limitando su crecimiento, más no frenándolo. Con ello el sistema de ciudades terminó fortaleciendo las ciudades medianas y pequeñas, localizadas cerca de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, aunque no así en otros espacios territoriales. El desgaste del modelo ISI, afectó la formulación de políticas de planeación, aunque no se generaron alternativas viables. Lo anterior impulsó el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT en inglés por General Agreement on Tariffs and Trade) en 1982.

Con ello como contexto, se crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática en 1983, así como la Ley de Planeación de ese año. El objetivo estaba en la descentralización de funciones de planeación territorial en favor de los municipios y la democratización del Estado. Así mismo se promulgó el PND 1983-1988, que buscaba retomar la ruta del crecimiento, así como generar cambios cualitativos en materia económica, política y social. Para lograrlo, la descentralización es presentada como el mecanismo que asegure tales objetivos, sin embargo, los objetivos estaban desvinculados con las acciones propuestas, así como los territorios que las implementarían. Por su parte, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro de 1983, buscó frenar la alta concentración en el crecimiento de la Zona, aunque tuvo escasos resultados debido a la desarticulación de sus acciones y objetivos. El Programa Nacional de Vivienda 1984-1988, buscó atender el problema de la vivienda urbana, aunque presentando resultados nulos (Garza, 2003).

Ante el bajo crecimiento y buscando el apoyo internacional, las políticas propuestas reflejaron las visiones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), aunque estas resultaran contrarias a las necesidades efectivamente existentes (García, 2008). El mayor resultado de ello lo constituye la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1992 con su entrada en vigor, aunque parcialmente, en 1994.

Ante ello, el PND 1989-1994 se planteaba atender la problemática del bajo desarrollo nacional, con acciones como la generación de 21 programas sectoriales, aunque en la práctica sólo se realizaron tres. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se constituyó en el mayor hito del período 1988-1994 en materia social, ante los graves problemas de pobreza y marginación producidos a partir de los pobres resultados en materia económica. Es destacable en el mismo que la participación social sea requerida como mecanismo de transparencia en su accionar con los 129 mil Comités de Solidaridad generados, así como la generación de infraestructura social que incluye conceptos antes poco reconocidos, pero de gran impacto como la generación de banquetas. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, buscó atender las disparidades regionales dividiendo el país en nueve regiones. Sin embargo, entre otros problemas, este careció de un diagnóstico funcional, por lo que las acciones y objetivos estaban alejados de las necesidades reales, con lo que sus resultados fueron pobres. Sobre tal Plan, es relevante

la inclusión del Programa 100 Ciudades de 1992, que atendía ciudades medias del país, al fomentar sus mecanismos de planeación urbana, además de fortalecer sus sistemas de catastro, con apoyos otorgados a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (Garza, 2003).

Destaca en 1993 la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, que sustituye a la de 1976. Esta Ley destaca por su fuerte orientación hacia el combate a los desequilibrios regionales y la relación entorno rural y urbano (García, 2008).

En esta etapa el sistema de ciudades mostró la tendencia hacia la conformación de una megalópolis en derredor de la Ciudad de México, conformando la Zona Metropolitana del Valle de México. Ante ello, se observa que el país no posee verdaderas políticas de planeación regionales, sino nacionales, con aplicación social y económica, las cuales se implementan de forma territorial (Garza, 2003).

El PND 1995-2000, consideró diversas temáticas englobadas en 21 diferentes programas, que abarcan las diversas áreas de atención nacional. Un aspecto notable fue la descentralización de funciones en materia de planeación local, aunque el diagnóstico que le dio base es limitado, y no reconoce la realidad del sistema de ciudades existente al momento de su realización. Lo anterior entre otros problemas. Se generó así mismo el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, del cual se dio continuidad al Programa de 100 ciudades, aunque el mismo dejó de recibir recursos desde 1999. Este Programa presentó un diagnóstico limitado, con lo que los objetivos y acciones trazadas tuvieron nulo impacto. Se desarrolló así mismo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en 1997, que daba continuidad al PRONASOL, sin embargo, los alcances y objetivos son distintos en muchas de las áreas trabajadas (Garza, 2003).

Posteriormente con el cambio de gobierno, se presenta el PND 2000-2006, que buscó implementar estrategias de desarrollo basadas en un acercamiento científico en la generación de objetivos y acciones, aunque en el aspecto territorial mostró una visión superficial y desvinculada (Garza, 2003).

Se destaca la generación del Plan Puebla–Panamá en el año 2000, que no fue implementado, además del Plan Escalera Náutica del Golfo de California 2001-2006, que

careció de recursos para su implementación. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Sustentable 2001-2006, el Programa Nacional de Prevención y Atención de Desastres Naturales 2001-2006, el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte 2001-2006 y el Programa de Desarrollo de la Frontera Sur 2001-2006, constituyen el resto de los más importantes esfuerzos por implementar acciones de planeación nacional durante el período, sin embargo, la falta de recursos limitó sus resultados y aplicaciones (García, 2008).

El PND 2007-2012, fue enfocado hacia una modernización administrativa, basada en reducciones al gasto de la burocracia, así como rendición de cuentas con base en el Programa Especial para la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, teniendo como gran resultado de tal objetivo, la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el 2006 y la generación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales en el 2007, con lo que se instituyó el empleo de la Matriz de Indicadores de Resultados, para la evaluación y seguimiento de políticas públicas; sin embargo los resultados del mismo fueron limitados con base en el entorno circundante heredado desde la administración previa (Pardo, 2015).

Se menciona en tal Plan que se realizarán diversos programas sectoriales, destacando al respecto el programa nacional de vivienda 2007-2012, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa Hábitat, el Programa Rescate de Espacios Públicos, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, así como el suministro de apoyos y generación de Guías Metodológicas para el desarrollo de diversos instrumentos de planeación territorial. Sin embargo, los impactos de la recesión del 2008 limitaron el acceso a recursos, así como un contexto complejo redujeron sus implementaciones, por lo que los resultados fueron limitados.

El PND 2013-2018, buscó alejarse de las acciones planteadas en su antecesor, buscando así mismo instrumentar cambios en la Administración Pública Federal (APF) con una reorganización de la misma. Un fruto de ello lo constituye la creación en el 2013 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en sustitución de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como la creación del Instituto Nacional de Suelos Sustentables (INSUS) en el 2016. Fueron elaborados diversos instrumentos de planeación, destacando el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, el Programa Sectorial de Desarrollo

Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 y el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018. Los anteriores fueron altamente influenciados por los objetivos adquiridos por el país como parte de los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030, firmados en el 2015. Así mismo se destaca la promulgación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2016. Sin embargo, los resultados fueron limitados, debido a la ausencia de una visión integral, así como la falta de recursos (ASF, 2017).

La planeación como herramienta en México ha sido empleada desde hace mucho tiempo, aunque los resultados se observan limitados o incluso contraproducentes. La desvinculación de objetivos y acciones, tanto entre sí, como con el contexto en que se inscriben, así como la falta de enfoques que trasciendan los sexenios se notan de forma continua, lo cual ha implicado la falta de una visión congruente en la aplicación de la misma. Con ello, los resultados han sido en general inferiores a lo esperado.

1.1.2.2 La planeación actual en México.

La planeación es considerada desde nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual en su artículo 25 nos marca: *“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”* (Congreso de la Unión, 2021,27). Adicionalmente se destaca del mismo artículo que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución (Congreso de la Unión, 2021,27).

Ello implica que la autoridad y responsabilidad de la planeación en nuestro país le corresponde al Estado mexicano, indicando como puede interpretarse el proyecto nacional o hacia donde orientar el desarrollo nacional de México. Así mismo sobre el tema se observa en conjunción con el artículo 26 de la misma Constitución, que: *“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima*

solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". (Congreso de la Unión, 2021, 28). Estos dos aspectos en conjunto implican, que la generación de instrumentos de planeación, debe realizarse con una participación ciudadana, que democratice el proceso. Así mismo, debe destacarse que el artículo 26 precisa que los objetivos de la planeación a llevar a cabo, serán determinados a partir de los fines del proyecto nacional definidos en la CPEUM, además que los diversos programas de la Administración Federal deberán estar sujetos a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es necesario destacar así mismo la intersección producida a partir de la Ley de Planeación, la cual menciona en su primer artículo, establecer:

- I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;
- II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (Congreso de la Unión, 2018, 1).

Con ello, se destaca la búsqueda por mantener los preceptos marcados en los artículos 25 y 26 de la CPEUM. Adicionalmente se menciona en el artículo segundo, fracción tercera dentro de los principios en que se basa la planeación nacional, que esta tienda a fomentar una sociedad más igualitaria, al mismo tiempo en que se asegura contar con un ambiente adecuado promotor del desarrollo generalizado. Posteriormente en el artículo tercero se indica en qué forma se comprende la planeación nacional del desarrollo, quedando:

(...) la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen (Congreso de la Unión, 2018, 3).

Lo anterior subraya la congruencia en la planeación de las políticas implementadas por la autoridad gubernamental en México, siendo reiterado en el artículo cuarto, aunque también indicando que la responsabilidad en la conducción de la planeación nacional del desarrollo, se dará a través del Ejecutivo Federal. Así mismo, en el noveno artículo se presenta la obligatoriedad para las dependencias y entidades de la administración pública, respecto de orientar su planeación y conducción hacia los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, representados en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Capítulo Segundo se enfoca al Sistema Nacional de Planeación Democrática incluyendo los artículos 12 al 19. Al respecto se destaca el artículo 16, en sus fracciones tercera, cuarta y quinta, donde se indica que las dependencias de la APF deberán elaborar sus diversos programas sectoriales, contando con la participación de las diversas entidades participantes en su sector de acción, los órganos autónomos, los gobiernos estatales, las organizaciones atraídas por el ejercicio de la participación social, además de la población interesada. A continuación, el Capítulo Tercero Participación Social en la Planeación, incluye el artículo 20 y 20 Bis., mencionando la participación y consulta de los diversos grupos sociales y organizaciones, como constructores de la planeación; enfatizando en la población vulnerable. Lo anterior es congruente con lo estipulado desde el artículo 26 de la CPEUM (Congreso de la Unión, 2018).

Debe destacarse que en el artículo 21 de la Ley de Planeación se menciona:

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática (Congreso de la Unión, 2018, 8).

Lo anterior muestra que las prioridades del desarrollo deberán considerar los aspectos de inclusión, en armonía con otros valores compatibles con lo marcado en el artículo 25 de la CPEUM. Finalmente, en el mismo artículo de la Ley de Planeación, se apunta que la

categoría de Plan se reserva al Plan Nacional de Desarrollo, con lo que el resto de instrumentos de planeación se categorizan como Programa.

Para el caso del Estado de Hidalgo, el tema es referido en la Constitución Política del Estado de Hidalgo (CPEH) en sus artículos 82, 83, 84, 85, 86 y 87; como parte de la Sección IV De la Planeación Estatal del Desarrollo. Al respecto se destaca en el artículo 85 el seguimiento “a los principios rectores del proyecto nacional “, definido en la CPEUM, aunque mencionando los correspondientes a la Constitución estatal. El aspecto democrático es mencionado en el 85, reiterado inmediatamente en el 86, a la vez que se destaca la obligatoriedad en que deberán “*sujetarse*” los diversos Programas, respecto del Plan Estatal de Desarrollo. Ello con independencia del sector de planeación. El artículo 87 destaca que la Ley será encargada de determinar las características y acciones de la planeación democrática a nivel del Estado, asegurando una coordinación entre los tres niveles de gobierno, el sector privado y el social. Se menciona la responsabilidad del Ejecutivo Estatal en el establecimiento de los mecanismos para asegurar la participación y consulta popular, así como de aquellos criterios que permitan la generación del Plan y Programas de Desarrollo, para la entidad y sus municipios (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2019).

Por otro lado, la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo presenta en su artículo tercero los principios sobre los que se orientará la planeación, destacando la soberanía estatal, el pacto federal y la autonomía municipal. Así mismo, se menciona la búsqueda por mejorar las condiciones y calidad de vida de la población; la consolidación democrática y la coordinación de los tres niveles de gobierno. Es de destacar la mención de criterios de planeación estratégica y prospectiva. En el artículo cuarto se menciona la responsabilidad del Ejecutivo Estatal en la formulación de la Planeación Estatal del Desarrollo, así como de la coordinación del Sistema Estatal de Planeación Democrática, mostrando una atribución semejante a la federal. Para el quinto artículo se realiza la misma distribución de responsabilidades, pero a nivel municipal (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

El Capítulo II Sistema Estatal de Planeación Democrática, abarca del artículo 14 al 25 de la mencionada Ley. En el artículo 14 se señala como se conforma el mencionado Sistema:

(...) conjunto articulado de órganos, procesos, actividades y relaciones funcionales entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como con los sectores social y privado y el Congreso del Estado, vinculados en el proceso de Planeación del Desarrollo Estatal (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, 7).

La participación de diversos sectores mencionada desde la CPEUM se reproduce, así como lo manifestado para el nivel estatal en la CPEH en su artículo 87. Sin embargo, se realiza una mayor especificación en el artículo 16, indicando que lo anterior debe realizarse a través del *“Comité para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, de los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional y de los Comités para el Desarrollo Municipal y de sus respectivos subcomités en el ámbito de sus competencias”* (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, 8). Estos son definidos en cuanto a miembros en el artículo 17 y 18, identificando las atribuciones en el artículo 19. Es de destacar que entre los participantes de la Junta Representativa se consideran cuatro miembros del gabinete estatal, más el gobernador, todos con posiciones específicas. A ello se añade la totalidad de titulares de dependencias de nivel estatal, un representante del poder legislativo local, uno del Senado de la República y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del Estado, tan sólo un presidente municipal de los 84 que componen la entidad, sólo dos representantes del sector empresarial, dos de instituciones académicas o de investigación en la entidad, así como dos miembros del sector social. Estos últimos seis participantes no gubernamentales serán elegidos por la autoridad estatal. Con ello, si bien existe una participación de otros sectores, con derecho a voz y voto, ésta es limitada e inequitativa (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

En el artículo vigésimo, se menciona que la “Unidad del Ejecutivo Estatal responsable del proceso de Planeación y Prospectiva del Desarrollo del Estado” debe:

I. Coordinar el proceso de planeación institucional y las actividades que de él deriven, con base en las políticas determinadas por el Titular del Poder Ejecutivo y los acuerdos que se tomen en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo;

(...) VIII. Establecer mecanismos de coordinación con Dependencias Federales, Estatales y Municipales para la integración de sus Planes y Programas de Desarrollo;

- (...) X. Establecer criterios de planeación estratégica y prospectiva, así como la determinación de esquemas plurianuales en la formulación de proyectos;
- (...) XII. Normar y conducir el proceso de validación de estudios y proyectos para garantizar su evaluación de factibilidad técnica, económica, ambiental, legal, política y financiera, así como su impacto en las condiciones de bienestar (Congreso del Estado de Hidalgo, 2016, 11).

La mencionada Unidad por tanto será la responsable de la coordinación de la planeación en la entidad, trabajando en conjunto con el señalado Comité de Planeación. Deberá definir los mecanismos para la coordinación entre dependencias de los tres niveles de gobierno, promoviendo una visión de planeación estratégica y prospectiva al tiempo que conduce la validación de estudios y proyectos en la entidad.

El artículo 40 menciona incorporar el Programa Basado en Resultados (PBR), así como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), buscando el seguimiento y cumplimiento a los indicadores estratégicos trazados en el Plan Estatal de Desarrollo. En el artículo 42 se menciona que la generación del Plan Municipal de Desarrollo, deberá darse a través del Sistema Municipal de Planeación Democrática, dentro del marco estratégico de desarrollo estatal y federal. Tal Sistema estará integrado por una articulación de los tres niveles de gobierno, así como los sectores social y privado. En el artículo 43 se especifica sobre el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. En este caso la Junta Representativa se conforma del Presidente Municipal, dos miembros de su gabinete y el resto de los integrantes del gobierno municipal con cargo directivo, así como los representantes del Ayuntamiento. En este caso todos los participantes tienen derecho a voz y voto, sin embargo, se observa una participación social y privada inexistente, por lo que resulta más limitado que su contraparte estatal. El artículo 44 menciona que en la Planeación del Desarrollo Municipal concurrirán los tres niveles de gobierno, el sector privado y social, continuando con lo estipulado en el artículo 42. Posteriormente, en el artículo 46 se precisa sobre el Sistema Municipal de Planeación Democrática indicando que la reglamentación necesaria para su implementación será una responsabilidad municipal. Con lo anterior se dan los principales lineamientos a seguir sobre la planeación democrática a partir del nivel municipal (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

A partir de lo observado se observa congruencia en la idea de la planeación como una obligación por parte del Estado, con base en principios de democracia, desarrollo igualitario para toda la población habitante del país, crecimiento y desarrollo económico, así como congruencia entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, al pasar del nivel federal al estatal se observa una visión más completa en el segundo, al incorporar el aspecto de la prospectiva, para el caso de Hidalgo. Tal situación no es incompatible con la parte federal, aunque no se observa repetida al avanzar al nivel municipal, en que además la participación social se ve limitada, cuando ello resulta contradictorio al pensar que el nivel municipal tiene una mayor cercanía con las necesidades intereses y aspiraciones de la población local. En tal sentido se percibe, un incremento en la científicidad del proceso de planeación democrática, en el nivel estatal, el cual es perdido al bajar al nivel municipal.

En consecuencia, se observa valioso generar legislatura que ayude en el desarrollo íntegro de las sociedades que habitan tales espacios, pero con aún mayor énfasis en el caso del fortalecimiento a las instituciones y herramientas dedicadas a la gestión pública urbana (Rosique, 2009). Así como el asegurar que los instrumentos de planeación territorial y urbana, consideren la alineación de objetivos y prioridades, además de los principios rectores que definen la planeación democrática para el ordenamiento territorial y urbano en nuestro país.

El PND 2019-2024 se plantea alcanzar un desarrollo incluyente y justo; a partir de tres ejes fundamentales: Política y Gobierno, Política Social y Economía. Para el caso del segundo Eje Política Social se consideran los siguientes Programas:

- i. El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*
- ii. Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad*
- iii. Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez*
- iv. Jóvenes Construyendo el Futuro*
- v. Jóvenes escribiendo el futuro*
- vi. Sembrando vida*
- vii. Programa Nacional de Reconstrucción*
- viii. Desarrollo Urbano y Vivienda*
- ix. Tandas para el bienestar” (Presidencia de la República, 2019).*

A partir de los mismos se estipula la visión que deberá ser implementada en la planeación en el tema territorial y urbano para el período de gobierno. Es prudente señalar que se presentará un estudio profundo del Plan en el siguiente Capítulo.

I.2 La Planeación Territorial y Urbana.

I.2.1 Antecedentes de la Planeación Territorial y Urbana.

La planeación territorial puede ser vista desde una perspectiva general, considerándola como indicativa o centralizada, aunque siempre tendiente a la superación de desigualdades regionales. Tal diferenciación partía para el primer o segundo mundo, respectivamente. En América Latina tras la Segunda Guerra Mundial, la visión desarrollista orientó el desarrollo marcándolo con una visión de un Estado centralista, corporativo y burocratizado, con sus correspondientes impactos regionales y urbanos (Bass, 2006).

En el caso de la planeación aplicada al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, en su enfoque tradicional se buscaba un *“crecimiento y desarrollo físico-espacial de toda la ciudad para que éste sea armónico y brinde beneficios a sus habitantes”* (Bazant, 2011, 20). Tal enfoque observa a la ciudad como un conjunto de elementos físicos naturales o antropogénicos, pero sin observar a quienes la habitan, llegando a extremos como el *“empresarialismo urbano”*, donde buscando atraer los grandes capitales internacionales, se ofrecen beneficios, subvenciones u obras de infraestructura, buscando un *“buen clima empresarial”*, relegando las problemáticas locales (Harvey, 2007).

Este enfoque surgió del modelo racionalista, sin embargo, los resultados limitados, así como los avances en las ciencias sociales han dado paso a percepciones más complejas y con reconocimiento del entorno (Mattos, 2004).

Actualmente, con el modelo económico Neoclásico se considera que el desarrollo parte de la concentración de stock de capital físico, humano y conocimiento, beneficiándose de sus externalidades positivas. Así, surgen nociones de desarrollo que optan por un desarrollo urbano competitivo y que buscan combatir los desequilibrios regionales, aunado a la búsqueda por impactar la calidad de vida de la población rural y urbana (Garza, 2003), así como el reconocimiento a la aparición de los cordones de pobreza en América Latina (Greene, 2005). Tal acercamiento no carece de controversia al observarse resultados

disparos (Fernández, 2007), especialmente considerando los Índices de Competitividad que fomentan el desarrollo en espacios aislados (Greene, 2005).

Entonces, la comprensión del entorno, la competitividad entre regiones y países, el modelo económico neoclásico y la participación de actores locales, se muestran como los principales soportes sobre los cuales debe fundamentarse la planeación territorial y urbana contemporánea.

Partiendo del proceso de transformación experimentado en la práctica de la planeación enfocada al tema territorial y urbano, nos encontramos que han sido aplicados diversos enfoques paradigmáticos. Su comparativa permite comprender las limitaciones de las mismas. Se reconocen cinco grandes paradigmas de la planeación: Racional, Gradualista, Crítica, Comunicativa y Estratégica. Al respecto, si bien existen cercanías en algunos puntos, en general cada paradigma rompe en aspectos esenciales con el resto.

La Planeación Racional proviene de la tradición positivista, buscando una aplicación del análisis deductivo científico. En este el deber ser guía las decisiones y se emplea la racionalidad como elemento decisorio. El poder de la autoridad es limitado ante el conocimiento y sus hallazgos. El planificador toma decisiones con base en argumentos técnicos y basados en evidencias científicas y su aplicación en el tema territorial y urbano es el de una planeación que define optimizaciones con bajo impacto y conflictos generados. Tal sistema ha sido cuestionado primordialmente por la diferencia entre lo propuesto y aquello en efecto alcanzado, la imposibilidad del conocimiento perfecto que genera efectos inesperados en las políticas aplicadas, además que tiende a no interpretar adecuadamente el contexto, lo cual es agravado ante problemáticas multidimensionales como la pobreza urbana o la segregación, ello aunado al rechazo del conocimiento no generado dentro de tal tradición (Peña, 2016).

La Planeación Gradualista busca reducir la brecha que existe entre la teoría y práctica de tal actividad, siendo pragmática y comprendiendo la existencia de un contexto y tiempo específico, en que se inscriben las políticas. Reconoce la importancia del aprendizaje social, y la utilidad de la intersubjetividad en el mismo, además de considerar el poder como un recurso tangible a emplear en los procesos de planeación al tiempo que genera impactos diversos. En ésta el planificador se convierte en un facilitador quien busca equilibrios

mediante la mediación con los grupos de interés. Al aplicarlo al tema territorial y urbano se reconoce una expresión del poder en las políticas impuestas, aplicando aquello que se definió adecuado y buscando mediar con los principales grupos de interés. Entre las críticas se menciona que no existe una verdadera metodología, sino una aplicación de la Planeación Racional, además de otorgar gran peso a los grupos de interés, más no al resto de la población, especialmente a la más vulnerable (Peña, 2016).

La Planeación Crítica por su parte se fundamenta en el análisis dialéctico, considerando el origen del conocimiento el Materialismo Histórico. Este sistema busca una transformación social como gran objetivo, a la vez que observa el poder como un mecanismo para controlar la disidencia. Es de señalar que el conocimiento que da origen a la planeación se considera una forma de poder en sí misma. Aquí el planificador adquiere un carácter de activista o intelectual quien genera conocimiento sobre el tema. Su aplicación al tema territorial y urbano implica una planeación transformadora de la realidad, creando en el proceso una revolución frente al status quo. Los grupos más vulnerables son enarbolados en su generación de propuestas y alternativas de intervención, buscando su empoderamiento y mejora. Se critica la inexistencia de una metodología aplicable o un mapa de ruta. Así mismo, esta planeación considera posiciones entre sociedad y gobierno las cuales se acusa como estereotipos, al asegurar la existencia de una sociedad impoluta, frente a un gobierno opresivo. Ello propicia un análisis incompleto de la realidad que parte de preconcepciones las cuales no se cuestionan (Peña, 2016).

La Planeación Comunicativa considera el conocimiento a partir de la racionalidad y la forma en que se comunica. Se presenta como una combinación de la Planeación Racional y la Planeación Crítica, buscando un punto intermedio. Así mismo, se presenta como una alternativa ante las presiones de la globalización en el entorno local, reconociendo la pluralidad con sus límites, así como el problema del falibilismo. Propone reconocer el contexto y momento, a partir de un estudio intersubjetivo sobre las diversas interpretaciones subjetivas de un contexto. Se apoya en la cooperación con la población y actores del espacio, fortaleciéndose con la diversidad de opiniones suministradas. En esta, el planificador se convierte en un facilitador que reconoce y valora los discursos emitidos por los diversos actores, revalorándolos y empoderándolos al hacer significativas sus aportaciones. Su aplicación territorial y urbana promueve una gobernanza urbana a la vez que una profunda reflexión en el proceso mismo de planeación. Respecto de sus críticas

se señala que el poder mismo es considerado como un elemento disipado sin impacto, al tiempo que descarta que los discursos vertidos puedan ser tergiversaciones en favor de grupos de interés o el poder mismo. Así mismo, la búsqueda de concesos puede ser tardada y esto no necesariamente alcanzados, pudiendo cerrar tales procesos ante la falta de resultados (Peña, 2016).

La Planeación Estratégica obtiene y aplica el conocimiento con base en el pragmatismo, a partir del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Con vistas a las presiones y retos que supone la globalización frente al entorno local; la necesidad de generar resultados de forma rápida, eficaz y eficiente motivan su proceso de acción. En ésta el poder facilita la acción de planeación, con base en la diversidad de opiniones y percepciones vertidas. Sin embargo, la toma de decisiones estratégicas se observa como esencial, al reconocer que cada actor, el contexto y momento presentan consideraciones que pueden impactar las propuestas realizadas. El planificador adquiere una actitud que lo lleva a cumplir diversos roles como un consultor que provee de información para el proceso de toma de decisiones, un defensor de las necesidades empresariales a ser reconocidas, así como un facilitador que promueve la intersubjetividad y mediación con los actores. Aplicado al tema territorial y urbano, la planeación se orienta a los resultados, bajo criterios de evaluación y seguimiento. Destaca la crítica sobre la dificultad para diferenciar aquello en verdad estratégico, de lo que no lo es. Adicionalmente la semejanza con otros paradigmas de planeación, hacen que se cuestione la pertenencia de una propuesta al paradigma (Peña, 2016).

Con vistas a lo anterior, se observa a la Planeación Estratégica como un resultado de los paradigmas previos, cuya aplicación específica es compleja debido a su semejanza con estos. Lo anterior implica asegurar una implementación que aproveche sus ventajas. En consecuencia, será estudiado con mayor profundidad.

I.2.2 La Planeación Estratégica Territorial y Urbana.

Considerando la multiplicidad de factores que involucra el contexto en que se inscribe una Política Pública que busca una implementación efectiva y transformadora, el ordenamiento territorial entonces debe ser observado como un problema de carácter político (Contreras, 2018), en donde existirá una composición de actores con intereses diversos, donde la planeación estratégica resulta una alternativa de solución a considerar. Tal acercamiento

que parte de una aplicación del método FODA en las políticas, en un inicio no representó un cambio muy importante de la planeación pública, aunque sus ventajas fueron evidentes (Kaufman y Jacobs, 1987).

Su implementación envuelve pasos, como oportunidades de dialogo o decisión, en un proceso donde se toma el contexto, la generación de planes de acción con base en el diagnóstico, la alineación de objetivos, así como procesos de evaluación y seguimiento. Para tal aplicación, es posible seguir diez pasos (Bryson, 2013), como oportunidades de dialogo o decisión:

1. Iniciar la decisión estratégica,
2. Identificar mandatos organizacionales,
3. Clarificar la misión y valores,
4. Reconocer entornos internos y externos identificando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas,
5. Señalar los asuntos estratégicos,
6. Formular estrategias,
7. Revisar y adoptar la estrategias o plan estratégico,
8. Establecer una visión organizacional efectiva,
9. Implementar y
10. Revalorar.

El proceso toma los diferentes aspectos del contexto, la generación de planes de acción con base en el diagnóstico generado, la alineación de objetivos, aplicación y procesos de evaluación y seguimiento.

Así, la planeación estratégica se enfoca en procesos y resultados, con metas claras y el empleo de la intersubjetividad, como mecanismo de éxito empoderando la escala local y regional (Peña, 2016). Con ello, la participación de actores informados y participativos es contextualmente considerado, mostrando amplia efectividad (Bazant, 2011).

Lograr que la planeación estratégica territorial y urbana, sea efectiva, plantea retos como lograr una visión de conjunto y empática entre la población (Haller, 2017). Así mismo, debe superarse la visión definida en variables naturales y de entorno transformado únicamente, atendiendo necesidades sociales y de salud mental y emocional en las ciudades (Winkler,

Scown y Nicholas, 2018). Adicionalmente, es necesario que tal planeación busque incorporar los Objetivos del Desarrollo Sustentable (Brandful, Osei, Opuku-Gyamfi, y Peprah, 2019) a los que se adhiere México desde el 2015.

La construcción del territorio y las ciudades es el resultado de actores públicos y privados actuando conforme a intereses e incentivos distintos. Ante ello, la planeación estratégica se observa como una alternativa adecuada en el desarrollo de instrumentos de planeación, al acercar a los actores involucrados en la construcción del espacio y potenciando sus relaciones a través de la cooperación.

I.3 La Planeación Territorial y Urbana en México.

I.3.1 Antecedentes de la Planeación Territorial y Urbana en México.

La planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en México tiene como primeros esfuerzos formales la Comisión Nacional de Caminos, en 1925, y la Comisión Nacional de Irrigación en 1926, aunque la Ley General de Planeación de 1930, además de los dos planes sexenales de los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho resultan los mayores hitos (García, 2008; Sánchez, 2013).

Sin embargo, la primera institución creada con tal propósito específico es la Comisión Nacional de Zonas Áridas en 1970. Para 1972 aparece la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que da atención al tema. En 1975 surge la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, encargada de la generación de los planes de desarrollo regionales y estatales, hasta 1976 en que el tema es retomado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública (SAHOP), en seguimiento a la primer Ley General de Asentamientos Humanos. Después, en 1981 entra en funciones el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), dando atención al problema de la vivienda popular. En 1982 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) sustituye a la SAHOP en sus labores, para en 1992 ser sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual impulsa ese mismo año el programa 100 Ciudades, enfocado a las ciudades medias.

Destaca que en 1988 surge el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), para la atención de temas de riesgos, así como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Para el año 2000, surge la Secretaría de Medio

Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), como la actual responsable del tema ambiental. En el año 2006 aparece la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que busca emprender una política nacional en el tema. Posteriormente en el 2013 aparece la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que es la principal responsable del tema en la actualidad, trabajando en conjunto con otras secretarías de Estado, destacando en tal sentido la Secretaría de Bienestar, que sustituye a SEDESOL en el 2018 (Sánchez, 2013; Garza, 2003; ASF, 2017).

Con el mencionado historial de actores gubernamentales, se observa que la política e instituciones encargadas sobre el mismo tema, ha sido modificada constantemente, sin observarse un enfoque central, orientado y de alcance transexenal. Por lo que la planeación territorial y urbana, ha resultado en un esfuerzo que tiene por momentos un papel central, a la vez que por otros es relegado como parte del trabajo que realiza una dependencia dentro de un amplio abanico de acciones.

I.3.2 La Planeación Territorial y Urbana Mexicana en la Actualidad.

Sobre el tema, se rescata que la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2017) llevó a cabo una evaluación de tal política en México, al período 2013-2018, en seguimiento al Programa Nacional de Desarrollo Urbano de tal período. Lo anterior, conforme a sus resultados indicó que no existe una adecuada Política nacional, lo cual ha generado afectaciones a la población de todo el país, pero con mayor impacto en la población vulnerable. Tal consideración es soportada en aspectos como:

- 1 Ausencia de una política nacional integrada,
- 2 Incongruencia entre los objetivos de desarrollo nacional planteados por la Ley y las acciones realizadas,
- 3 Baja coordinación entre niveles de gobierno e instituciones responsables,
- 4 Incompleta Gestión Integral de Riesgos,
- 5 Crecimiento descontrolado de asentamientos humanos,
- 6 Insuficientes equipamientos e infraestructura en zonas de población vulnerable y
- 7 Crecimiento poblacional desconectado con la expansión territorial de las ciudades del Sistema Urbano Nacional (SNU).

Si bien tal evaluación observa problemáticas a nivel federal, estas son repetidas en las entidades y municipios, con base en que los lineamientos e instrumentos son una replicación de los federales partiendo de la Ley de Planeación en su noveno artículo (Congreso de la Unión, 2018).

Para el caso del Estado de Hidalgo el problema es observable de forma más específica a través del diagnóstico del Programa Sectorial de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial 2017-2022, el cual destaca que, en materia de Desarrollo Urbano y Equipamiento, existen un crecimiento desmedido, fragmentado y no planificado de la mancha urbana. Así mismo, el Índice de Desarrollo Humano de la entidad es situado en 0.798, siendo interpretado como bajo, a consecuencia entre otros factores a los rezagos en obra pública y ordenamiento territorial. Adicionalmente se señala la existencia de 56 programas de desarrollo en la entidad, pero se reconoce que la mayoría de municipios no cuentan con uno propio actualizado, siendo sólo cubiertos a escala regional, metropolitana o de centro de población. Igualmente se reconoce un modelo de crecimiento urbano basado en fraccionamientos en desarticulación urbana que dificultan los traslados; combinado con una mala administración de riesgos, que ha puesto a una parte importante de la población en situación de incertidumbre y vulnerables a peligros; así como a una provisión inadecuada de equipamiento en los diferentes subsistemas, con impactos negativos hacia la población. (Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial (SOPOT), 2017).

En el tema de riesgos ante la CENAPRED se cuenta con el Atlas de Riesgos del Estado de Hidalgo a nivel estatal, aunque este data del año 2009, ello aunado a que tan sólo veinte municipios cuentan con su propio Atlas, pero en trece casos, tienen más de cinco años de haber sido decretados, siendo Tulancingo el que posee el más reciente, del año 2017.

Con vistas a lo anterior, se observa que la planeación territorial y urbana en México y el Estado de Hidalgo, incluye diversos actores gubernamentales, los cuales han dado lugar al actual Sistema Nacional de Planeación Democrática en la materia. Sin embargo, no existe coordinación entre estos, generando una mala aplicación de la política pública nacional. Como consecuencia se detectan problemas en el cumplimiento de los objetivos constitucionales, impactando los diversos niveles de gobierno. Esto ha generado carencias, propiciando ciudades mal planeadas, que no contribuyen al desarrollo de la población habitante, así como aumentando su nivel de riesgo frente a los peligros que les rodean.

Para el caso del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el tema territorial y urbano es señalado en el Anexo XVIII-Bis., publicado el 30 de abril de 2019 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. En este instrumento se apunta que los programas derivados del PND del período, estarán ligados a la implementación de tres ejes transversales de políticas, siendo el tercero “Territorio y desarrollo sostenible”. En este se indica una visión del territorio que considera un aprovechamiento sostenible del mismo, con una visión que garantice un acceso para las generaciones futuras. Se mencionan los elementos de equilibrio entre lo económico, social y ambiental, aunque el énfasis está en el aprovechamiento del mismo. Se señala que *“(…) la incorporación del eje transversal 3 “Territorio y desarrollo sostenible” para el PND reconoce la construcción territorial plasmada en los artículos 42 al 48° de la Constitución Federal”* (Presidencia de la República, 2019: 38). Aunque tales artículos se centran en la constitución del territorio nacional.

Así mismo se presentan cinco criterios que regirán el Eje transversal, siendo estos sobre el acceso al aprovechamiento sustentable del territorio, la consideración de la vulnerabilidad y la resiliencia, el empleo de energías renovables, la consideración de la variable de ubicación y del ordenamiento territorial en las políticas públicas. Existe un alto enfoque en zonas con rezago, localidades con elevada proporción de población indígena, así como algunas menciones a las disparidades regionales. El desarrollo urbano y las instituciones responsables son poco mencionadas y de forma relegada, así como el fortalecimiento a los instrumentos.

Adicionalmente, el tema territorial y urbano para el período de planeación 2019-2024, se apoya en otros instrumentos de planeación como el Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2024, el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) y el Programa Nacional de Vivienda 2019-2024. El primero de estos no posee un diagnóstico o sustento sobre la problemática, además de ser la implementación de los objetivos señalados en la materia en el PND 2019-2024, mientras que el tercero sí posee un documento base, con un diagnóstico del problema y la lógica de la intervención, si bien limitados. Así mismo es de destacar la emisión de los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, los cuales incluyen como principios fundamentales la inclusión, ciudades mixtas y

compactas, además de sustentables, aunque tales principios, así como las recomendaciones, no son vinculantes.

Por la parte normativa, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2016, constituye el principal instrumento jurídico en el manejo territorial y urbano en nuestro país. Sobre ella se destaca del primer artículo en su objeto:

- I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;
- II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional (Congreso de la Unión, 2020:1).

Esto subraya la importancia de la Ley en el ordenamiento territorial, así como el desarrollo urbano, por tanto, cualquier acción llevada a cabo en la materia para México, debe ser congruente a los principios de la misma. Lo anterior se subraya al señalar la concurrencia necesaria, entre los niveles de gobierno, partiendo del artículo 133 de la CPEUM.

Posteriormente el artículo cuarto menciona que los principios sobre los cuales se lleve a cabo la política pública en el tema son: Derecho a la Ciudad, Derecho a la Propiedad Privada, Coherencia y Racionalidad, Participación democrática y Transparencia, Productividad y Eficiencia, Protección y Progresividad del Espacio Público, Resiliencia, Seguridad Urbana y Riesgos, Sustentabilidad Ambiental y Accesibilidad Universal y Movilidad. Los anteriores principios se encuentran en línea con los marcados por la CPEUM en sus artículos 25 y 26. En el artículo octavo se menciona entre otros aspectos, la obligación del Poder Federal, en la formulación y conducción de la política nacional en el tema, así como la estrategia a implementar en conjunto con las entidades y municipios del país. Esto además de la formulación y ejecución del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, su promoción, control y evaluación. Para el artículo décimo se señalan las atribuciones de las entidades, resaltando la congruencia a la política nacional

y la generación del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Para el artículo once, lo anterior es considerado a nivel municipal (Congreso de la Unión, 2020).

Luego en el artículo catorce se presenta el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como mecanismo de generación, asesoría, seguimiento y evaluación de políticas nacionales en la materia. Tal Consejo es reproducible en otras escalas como lo detalla el artículo 19:

- I. Los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- II. Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y
- III. Los consejos municipales de Desarrollo Urbano y vivienda de ser necesarios (Congreso de la Unión, 2020: 16).

Con ello, se da pie a la reproducción de la figura y sus responsabilidades, pero en las entidades y municipios, siendo su correcto desarrollo responsabilidad de estos.

El título Cuarto Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, abarca los artículos 22-39, destacando la importancia de los planes y programas de desarrollo urbano, así como el vigilar su cumplimiento y la congruencia con otros instrumentos, niveles de gobierno y áreas de planeación. Finalmente se destaca el Título Décimo Primero, Instrumentos de Participación democrática y Transparencia, que abarca del artículo 92 al 100. Al respecto se rescata el artículo 92:

La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano (Congreso de la Unión, 2020: 43).

Lo señalado implica congruencia con lo expresado en el artículo 26 de la CPEUM, además que tal participación debe ser en todo el proceso correspondiente a la planeación territorial y urbana. Con ello, la Ley da constancia del Sistema de Planeación democrática, así como sustento al desarrollo de la planeación.

Por el lado de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, del 2007, marca en su artículo primero, que tal Ley establece la normas en que el ordenamiento territorial y la planeación urbana se llevaran a

cabo en la entidad, así como las bases para el Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de los instrumentos de planeación derivados. Se destacan en el artículo sexto las facultades del Ejecutivo Estatal, señalando el establecimiento de las políticas generales, así como su responsabilidad en fortalecer la participación social y la generación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, los instrumentos derivados y la realización de convenios con el resto de niveles de gobierno. A continuación, el artículo noveno, señala las atribuciones municipales como la generación de sus instrumentos de planeación, en congruencia con lo expresado en el artículo séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como la generación de convenios con el resto de niveles de gobierno, como se señaló desde el artículo trece de tal Ley (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018).

En el artículo décimo se menciona que el Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se constituye por:

- I.- El Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial;
- II.- Los programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Zonas Conurbadas y Zonas Metropolitanas en las que participe el Estado con una o más Entidades Federativas, en los términos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos;
- III.- Los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Zonas Conurbadas y Zonas Metropolitanas dentro del Territorio del Estado;
- IV.- Los Programas Regionales y Subregionales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial;
- V.- Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano;
- VI.- Los Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población; y
- VII.- Los Programas Parciales y Sectoriales de Desarrollo Urbano, derivados de los programas a que se refieren las fracciones II a VI de este Artículo (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018: 11-12).

Así, el conjunto de instrumentos de planeación para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, se convierten en la base del Sistema en Hidalgo.

En el artículo 37, se señala que tanto el estado, como los municipios realizarán las acciones necesarias para asegurar la participación de los sectores público, privado y social en la planeación territorial y urbana; precisando en el artículo 39 que se realizará en los procesos de evaluación, vigilancia, ejecución de acciones urbanas, prevención, control y atención a riesgos y contingencias, protección al patrimonio y preservación ambiental. Lo anterior contradice lo expresado en el artículo 92 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que considera la participación en la totalidad de los procesos de planeación y estaría en conflicto con el artículo 26 de la CPEUM, al limitar la participación a sólo algunos aspectos de la planeación. Ante ello es necesario fortalecer el marco legal estatal, en atención a tal carencia y falta de congruencia con la norma de nivel superior. Después, en el artículo 40 se menciona que la participación social puede darse por medio de Consejos Municipales o de Organismos Públicos Descentralizados, siendo estos la base para una posterior constitución en Institutos de Planeación Municipal y ser los generadores del Programa Municipal de Desarrollo Urbano. Sin embargo, el papel ciudadano se limita al de ser convocado, más no cogeneradores de la planeación local, por lo que se muestra débil e incongruente con la promoción de la participación ciudadana y por ende la Planeación Democrática (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018).

En la actualidad la planeación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano se observa como insuficiente ante las necesidades de la población, así como frente a la Planeación Democrática. Los instrumentos se observan lejanos a la realidad territorial y urbana, especialmente en el nivel municipal. Ante ello, es necesario fortalecer los mecanismos de planeación a nivel federal, generando una mayor congruencia en los estatales y municipales, hacia los ideales de Planeación Democrática del desarrollo.

I.4 Retos de la Planeación Territorial y Urbana en México en la Congruencia de Políticas Públicas.

La planeación estratégica requiere de intervenciones orientadas deliberadamente a evitar la desarticulación entre las mismas al tiempo que buscan alcanzar un objetivo mayor, operando en combinación. Tal situación implica la existencia de una congruencia que asegura la existencia de sinergias entre las acciones individuales de gobierno, mediante objetivos de política acordados de forma vertical, horizontal y entre políticas sectoriales

(Nilsson, 2012). Sin embargo, esta congruencia en los objetivos y políticas no siempre se presenta en automático (Cejudo et. al., 2016). En consecuencia, si tal congruencia no es continuada por los instrumentos en sus objetivos, estos no aportarán al cumplimiento coherente de las políticas que les dan origen, ni favorecerán a las poblaciones beneficiarias.

Una clave esencial en la justificación sobre la oportunidad en la aplicación de políticas públicas, se encuentra en los retos presentados por los fallos de mercado, respecto de las ineficiencias que producen al bienestar general de la población. Un fallo de mercado se observa cuando el desempeño de los mercados en un área, produce resultados ineficientes al compararlos contra un estándar de eficiencia (Winston, 2006).

Tal cuestión también existe en los gobiernos, constituyendo una “falla de gobierno”; definida como una situación en que una intervención gubernamental lleva a una reducción del bienestar o cuando la canalización de recursos a una acción de gobierno muestra ser significativamente ineficiente respecto de un estándar de eficiencia (Winston, 2006). Las fallas de gobierno pueden relacionarse a los marcos normativos que rigen su actuar. En tal caso, los mismos pueden producir fallos de gobierno al desarrollar reglas (1) demasiado específicas y no adaptables a escenarios diversos, (2) demasiado amplias, fomentando una aplicación discrecional, (3) reglas arbitrarias que coartan la libertad y (4) reglas conflictivas que producen competencia entre sí, generando incertidumbre y comportamientos combativos (Dolfsma, 2011).

Las fallas de gobierno pueden surgir por Omisión (no reconocer una falla de mercado existente), por Comisión (identificar una falla de mercado inexistente) y por Mala Intervención (identificar correctamente una falla de mercado, pero aplicar medidas equivocadas o insuficientes). Dichas fallas de gobierno, reducirán la eficiencia de las políticas aplicadas, no permitiendo alcanzar los objetivos trazados (Valdés, 2013). Con esto, las fallas de gobierno se muestran como un resultado de la inadecuada actuación del gobierno, con resultados adversos para la sociedad.

Los fallos de gobierno pueden propiciar que exista una brecha entre aquello planeado alcanzar y lo efectivamente logrado. Su existencia es predecible al considerar la inmensa cuantía de legislaciones, de cuerpos legislativos en los diversos niveles de gobierno, temáticas sujetas a legislación, intereses de actores diversos, el estado natural del avance

del conocimiento en cada área, así como la ocurrencia de eventos imponderables. Lo anterior se refuerza con la intervención de instituciones, organizaciones y las políticas públicas mismas; operando en condiciones diferentes. La brecha ocasionada se incrementa a medida que estos tres elementos son modificados y transformados en momentos distintos, por lo que asegurar un nivel de congruencia apropiada resulta indispensable para disminuir la separación. Para ello, es necesario una congruencia entre los objetivos de las instituciones, organizaciones y las políticas públicas, además que las propuestas de alternativas a implementar, la fortalezcan. La congruencia puede en ocasiones ser alcanzada espontáneamente, aunque usualmente deberá inducirse, por lo que es importante trabajar activamente por alcanzarla (Lerda, 2003).

Al momento de realizar propuestas a las instituciones, organizaciones y las políticas públicas, asegurar una adecuada congruencia no es algo sencillo, puesto un fin alcanzable puede darse a través de medios potencialmente conflictivos entre sí, aunque no del fin trazado. Esto es común al observar que una política se estructura de diversos componentes los cuales pueden estar incluidos en su implementación por razones disímiles. Así, una política congruente requiere un acercamiento abierto al problema comprendiendo que en ocasiones la totalidad del mismo no es atendida al no incluir ciertos componentes o por la inclusión de algunos no relacionados de forma directa, o al menos no de forma aparente. Ello propicia que, al inicio del diseño de una política pública, la forma final que ésta adquirirá sea poco evidente o incluso contraria a lo inicialmente concebido. Ante ello, la existencia de elementos conflictivos no es algo que los deba descalificar de inmediato, sin un análisis profundo. Así mismo, la selección de elementos componentes en una alternativa de solución a un problema, no debe ser una basada en métricas o valoraciones cuantitativas como argumento único, debiendo comprender el impacto final esperado de cada posible elemento y vincularlo al objetivo trazado, considerando si los fines de cada elemento colaboran entre sí para acercarse al objetivo de la política. En tal sentido, la congruencia no es un fin, sino un medio. Por supuesto, un conjunto de elementos que colaboren holísticamente hacia un fin, tiende a dar mejores resultados que elementos competitivos entre sí. Entonces, deben aplicarse elementos que coexistan entre sí y cuyos fines resulten congruentes, aunque las acciones no lo sean en la misma medida. Esto implica que en ocasiones la congruencia sea parcial entre los elementos componentes; exigiendo un acercamiento, un análisis completo y abierto a ideas nuevas, y flexible a modificaciones aun cuando sea en elementos considerados esenciales (Goodin, 2006).

Es crucial en la generación de políticas públicas congruentes, que exista Integración, Coherencia y Coordinación en las mismas. Por Integración se entiende que se incorporen a los objetivos del gobierno, con atención a las prioridades. La Coherencia implica que los objetivos no supongan una contradicción a los resultados sectoriales esperados. Finalmente, la Coordinación requiere que no sean acciones independientes o fuera de sincronía con aquellas del mismo sector. Cabe señalar que es posible que tales aspectos surjan en carencias originadas en las instituciones, organizaciones o las políticas públicas mismas, por lo que es necesario adaptarse y ser flexible, comprendiendo que el nivel de cooperación interinstitucional puede darse en variadas intensidades (Lerda, 2003).

Lo anterior es semejante a lo expuesto sobre la diferenciación de la congruencia interna u originada en la hipótesis causal. Siendo la existente entre políticas de un mismo espacio o área de gobierno, así como la existente entre las diversas políticas de un gobierno, que se superponen entre sí, a través de objetivos, instrumentos, instituciones o poblaciones objetivo. Las superposiciones pueden ser verticales cuando tratan el mismo espacio de políticas u horizontales al observarse entre los espacios de las diversas políticas de un gobierno (Cejudo et. al., 2016).

La congruencia puede encontrarse dentro de una política, un sector de políticas y las políticas de un gobierno en su conjunto. Puede alcanzarse con plenitud en una política, pero ello no implica que la misma exista dentro del sector de política o en los objetivos que rigen la totalidad de políticas de una administración. Lo importante es asegurar una congruencia total o al menos parcial en cada uno de los espacios en que una política se inscribe. Entre mayor sea la congruencia, mayor será la posibilidad de mejores resultados, con vistas a la hipótesis de cambio.

Así, se debe buscar una congruencia parcial entre objetivos, políticas y poblaciones objetivo, la cual sea obtenida de forma deliberada y no automática (Cejudo et. al., 2016). Tal congruencia debe partir de la hipótesis causal que dio origen al planteamiento del problema, así como del proceso de argumentación que dictó el sentido de la atención a proporcionar, es decir, del llamado “núcleo duro” que la definió y marcó los valores mismos sobre los cuales se planteó como un problema en la agenda pública por atender (Merino, 2008).

Los problemas derivados de los fallos de gobierno, se presentan en repetidas ocasiones debido a la existencia de enormes cantidades de relaciones e interacciones entre diversos actores públicos y privados, los cuales operan en un sistema de normas, instituciones y políticas públicas. Lograr la cooperación de todos ellos es un proceso complejo, sino imposible en ocasiones. Ante ello, es fundamental fortalecer los mecanismos institucionales que fomentan la congruencia entre objetivos y políticas, así como la infraestructura organizacional que lo hace posible (Lerda, 2003).

El tema de la congruencia se observa en la CPEUM, al indicar que los objetivos de planeación nacional, así como los fines del proyecto nacional definidos en la misma Constitución deben replicarse en la totalidad del territorio nacional, con base en el artículo 133, que declara:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión (Congreso de la Unión, 2020, 146).

Ello significa que la responsabilidad en la planeación identificada para el Estado en el artículo 25, así como el carácter de Planeación Democrática expresada en el 26, deben replicarse y mantenerse en las leyes y normativas de los diversos niveles de gobierno.

Al observar la Ley de Planeación en su artículo primero, se retoma la noción de mantener las normas y principios básicos de la planeación nacional. Después, en el artículo tercero se señala la obligación del Estado por transformar la realidad nacional, con base en las normas, principios y objetivos presentados a partir de la Constitución y la Ley misma. En el Capítulo Segundo se destaca la congruencia que debe existir en los programas sectoriales y especiales, en vista del Plan Nacional de Desarrollo, además de la promoción de la congruencia sectorial en aquellos generados en las entidades federativas, hacia los de orden superior (Congreso de la Unión, 2018).

Posteriormente en el artículo 33, se señala la coordinación, con los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y los municipios que las conforman.

Esto es más definido en el artículo 34, donde se menciona como responsabilidad del Ejecutivo Federal convenir:

II.- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

IV. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción (Congreso de la Unión, 2018, 12).

Así, la coordinación y congruencia deben alcanzarse entre los tres niveles de gobierno, bajo una visión de Planeación Democrática, independientemente del sector de planeación considerado.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2016 sobre el respecto en el artículo séptimo menciona:

Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen (Congreso de la Unión, 2020:7).

Siendo con ello subrayada la congruencia necesaria en los ejercicios de planeación territorial y urbana, para los tres niveles de gobierno, así como las dependencias. Tales aspectos de congruencia son reforzados en los artículos noveno, décimo y undécimo, considerando el nivel federal, estatal y municipal, respectivamente. Luego, en el Capítulo Quinto Coordinación y Concertación, correspondiente al Título Segundo; los artículos doce y trece, mencionan el empleo de convenios entre las dependencias de la administración federal y gobiernos estatales o municipales, a la vez que pueden reproducirse tales convenios, pero para acuerdos entre entidades o municipios, conforme a sus políticas territoriales y urbanas. Posteriormente en el artículo 23 se especifica la necesidad de que los instrumentos de planeación

cuenten con dictámenes de validación y congruencia, sujetos al orden jerárquico (Congreso de la Unión, 2020).

Para el caso del Estado de Hidalgo, la CPEH señala en el artículo 85 el seguimiento a los principios rectores definidos para el proyecto nacional, observándose la congruencia al orden superior (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2019).

La Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo destaca en su artículo vigésimo que la Unidad del Ejecutivo Estatal responsable de la planeación prospectiva, establecerá los mecanismos necesarios para la coordinación entre dependencias en los diversos niveles de gobierno, para asegurar la integración de sus instrumentos de planeación del desarrollo y permitir la congruencia de objetivos. El artículo 23 menciona que a las dependencias de la Administración Pública Estatal les corresponde garantizar que exista congruencia de los Programas sectoriales, institucionales y regionales bajo su responsabilidad, con el Plan Estatal de Desarrollo, así como en la ejecución de sus acciones (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016)

El artículo 28 indica que: *“El Plan Estatal de Desarrollo establecerá las directrices generales de política pública, las de carácter estratégico y la prospectiva que determinen la conducción del desarrollo integral del Estado”* (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, 14), destacando su carácter de instrumento a través del cual se desprenderán el resto de Programas de planeación estatal o municipal; a partir de sus principios y directrices.

Posteriormente, el artículo 31 indica respecto de los Programas sectoriales: *“Se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo, así como de la política nacional de desarrollo y especificarán los objetivos y prioridades que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate”* (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, 14). Ello remarca la alineación de objetivos y prioridades, para los diversos sectores o áreas de planeación, además de señalar al Comité de Planeación, como el responsable de la revisión y validación. Posteriormente es indicada la obligatoriedad de inscribir los planes municipales de desarrollo, en la estrategia estatal y federal. Finalmente, en el artículo 49 es señalada la obligatoriedad en la congruencia de

objetivos y prioridades en el Plan municipal, respecto al estatal y federal, asegurando la congruencia Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

La Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, considera el Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que se conforma por el conjunto de instrumentos de planeación territorial y urbana, vigentes en el Estado de Hidalgo. Ante ello se rescata en el artículo once:

Los programas que integran el Sistema deberán guardar congruencia entre sí, sujetarse a los lineamientos del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y no contravenir las disposiciones de los programas de niveles superiores en el Sistema.

La Secretaría, analizará y verificará que los proyectos de programas de desarrollo urbano propuestos, como requisito previo a su publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, guarden congruencia entre los distintos niveles de planeación, así como de la normatividad aplicable en la materia. En caso de detectar incongruencias, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de programa de que se trate sea revisado y modificado (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018: 12).

Con ello, se subraya la importancia a nivel estatal de la congruencia y no contravención en los instrumentos de planeación territorial y urbana, tal y como es marcado en la CPEUM. Las incongruencias deberán ser detectadas y corregidas ante la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, de acuerdo a lo marcado en el artículo cuarto, inciso XXIX de la Ley.

Después, en el artículo 137 Bis., se remarca que la aprobación de los instrumentos de planeación urbana a nivel municipal, requerirá un Dictamen de Congruencia por la mencionada Secretaría, conforme a los principios marcados por la Ley, así como los instrumentos de orden superior. Luego en el artículo 137 Ter., se subraya que carecer de tales dictámenes hará los instrumentos nulos y sin efecto legal. Adicionalmente en el artículo 181 se menciona la generación de un Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, en que se sistematizará toda la información correspondiente a los instrumentos de planeación en la

materia, sirviendo entre otros propósitos para asegurar la congruencia en los Programas, como se reitera en el artículo 184 (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018).

Se destaca que, en el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), el cual es el principal fondo para el financiamiento en la generación de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; la congruencia es mencionada en uno de los objetivos específicos:

Propiciar la congruencia entre los objetivos, estrategias y líneas de acción de los instrumentos que conforman el Sistema General de Planeación Territorial, a fin de abonar en la implementación de las acciones, programas y proyectos de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2019: 6)

Así, se reconoce su importancia respecto de objetivos, estrategias y líneas de acción, en todos los niveles de planeación. Lo anterior es reforzado en los objetivos particulares de la Contraloría Social para el Programa. No se presentan mecanismos para asegurarla más allá de indicar que su aprobación se sujeta a la congruencia de propuestas y el empleo de la Contraloría Social. Sin embargo, es valiosa la mención en las Reglas de Operación del Programa.

Con lo anterior se observa sobre las políticas públicas referidas al ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano, que éstas deben guardar congruencia entre sí y entre los diversos niveles de planeación. Con ello el efecto logrado en favor de un objetivo superior, será mayor que en caso de haberse llevado a cabo de forma desvinculada. Tal situación no escapa a la vista de la normatividad nacional, que exige esta sea respetada y mantenida.

Alcanzar una adecuada congruencia entre objetivos, políticas y acciones de gobierno es una tarea compleja que requiere de un esfuerzo consiente, además de instituciones, normas y políticas que sean construidas con una visión congruente desde sus primeras etapas. Existe la posibilidad de que la congruencia sea reducida en su efectividad debido al cambio constante en el contexto, los incentivos y desincentivos, así como las instituciones responsables; creando divergencias con el ideal inicial. Así mismo, la aplicación de

acciones con discrepancias o contradicciones, puede generar resultados inferiores a los esperados, siendo un factor que propicia fallos de gobierno.

Ante ello, la congruencia debe ser buscada deliberadamente, pero entendiendo que su desarrollo pleno no siempre será alcanzable. La congruencia parcial entonces surge como un objetivo realizable, aunque no siempre deseable. En consecuencia, es necesario asegurar que la congruencia obtenida aun cuando sea parcial, se enfoque en la hipótesis de cambio esperado frente a un suceso que se califica como un problema, dentro de la agenda de gobierno. Con esto, la congruencia se presentará con mayor firmeza dentro de los objetivos trazados y los fines por alcanzar. Tal acercamiento ofrece flexibilidad frente a la concepción de un problema conforme el avance de las ciencias y el cambio en los valores que lo definen.

Es esencial asegurar que la congruencia de una política propuesta esté en el interior de la misma en sus objetivos, fines, acciones y población objetivo, al tiempo que, como elemento dentro de un sector de políticas, o en la totalidad de espacios atendidos por una administración. En tal sentido es posible que la congruencia en un aspecto no asegure la congruencia entre el resto. Una congruencia parcial, resulta mejor que ningún tipo de congruencia, aunque ello no implica que sea suficiente.

Por otro lado, la planeación del Estado es una obligación constitucional en México, encaminada a un ideal de Planeación Democrática, con alcance en los tres niveles de gobierno y todas sus áreas; así como tendiente a un desarrollo que beneficie a toda la población. Naturalmente ello incluye el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

La planeación es una herramienta que ha transitado por múltiples cambios, a partir de los experimentados en la administración pública, con base en los avances en las ciencias sociales. Tales avances evidencian la necesidad de comprender el contexto que rodea una política, así como sus actores, incrementando la posibilidad de una implementación que efectivamente permita alcanzar los objetivos trazados para la misma. Lo anterior ha producido un cambio en los paradigmas de planeación, transitando de visiones con peso en el aspecto racional, hacia aquellas que se fortalecen en el empleo de la intersubjetividad, involucramiento de contextos, actores y tiempo, así como sus posibles acciones con base

a los mismos elementos. Esto se ha reflejado en mejores herramientas para la toma de decisiones, dentro las cuales se puede destacar la planeación estratégica.

La aplicación de la planeación estratégica constituye un acierto al considerar los preceptos de democracia y desarrollo dispuestos en la normativa mexicana. Ante ello, su aplicación en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano se observa como alentador en la búsqueda de mejorar las condiciones de calidad de vida de la población en los territorios y ciudades en México, así como en la reducción de sus niveles de riesgo. Su aplicación requiere una firme participación de los actores involucrados en la construcción y desarrollo de territorios y ciudades, los cuales incidan en todas las etapas del proceso de diseño de Programas aplicables. Ante ello, es necesario fortalecer los mecanismos de participación y consulta, buscando fomentar la empatía, el conocimiento, la corresponsabilidad, dialogo y rendición de cuentas, dentro de todas las etapas de planeación.

El fortalecimiento de la planeación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, es una tarea compleja que requiere de una comprensión profunda de la realidad, con congruencia entre los objetivos, políticas, estrategias y acciones expuestas en los instrumentos de planeación. Sin embargo, tal ideal es complejo de alcanzar como consecuencia de los múltiples niveles de planeación involucrados, actores, normatividades, circunstancias específicas en cada entorno, imponderables, así como restricciones económicas, políticas, de personal, información y tiempo.

Tales restricciones no deben menospreciarse, frente a los limitados resultados.

Con esto, la aplicación de la Planeación Democrática permite que la población actúe como un contrapeso a las acciones de planeación de las autoridades responsables, conformándose como una estrategia en favor de la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas. Estos elementos fortalecen la vigilancia de la congruencia en los objetivos y políticas derivadas de un proceso de planeación sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. El contrapeso que supone la sociedad organizada o la población independiente, resulta en un elemento de vigilancia, debate y desarrollo con apego a los objetivos nacionales de planeación, para cualquier instrumento, sin importar el nivel o sector de gobierno. Con esto, el fortalecimiento de la congruencia en las políticas públicas, se observa que puede ser buscado y alcanzado a través de la gobernanza, con base en la Planeación Democrática.

Capítulo II Planeación Democrática en la Dirección del Desarrollo Espacial.

Las políticas públicas son una manifestación de un acto de gobierno, que parten de un diagnóstico sobre el contexto, actores y momentos, con vistas a mejorar la calidad de vida de una población objetivo, con base en una hipótesis de cambio esperado. Para ello, la herramienta de la planeación se observa conveniente. Esta ha transitado un proceso de transformación, en línea con los avances de las ciencias sociales, produciendo diversos paradigmas. Entre estos, la Planeación estratégica resalta con su implementación de estrategias con base en el comportamiento de los actores participantes directa o indirectamente en el problema por atender.

La planeación en nuestro país ha vivido un proceso de transformación el cual no la ha fortalecido de forma clara. No existe una visión de largo plazo, además que los instrumentos y normativas aplicables han sido modificados con cada administración, sin una ruta clara. Sin embargo, los valores que la guían han tenido un desarrollo tendiente a su fortalecimiento en el aspecto legal, lo cual presenta una valiosa plataforma hacia la cual orientar la planeación en todos los niveles de gobierno. Si bien se encuentran mayores deficiencias en el nivel municipal, los lineamientos de nivel superior ofrecen una pauta valiosa.

Tal diferencia implica una falta de congruencia adecuada, respecto de los objetivos de planeación nacional. La congruencia es un elemento esencial en las políticas públicas y con mayor énfasis en la Planeación Estratégica, al fomentar el alcance de mayores y mejores resultados de las políticas aplicadas, al actuar en conjunto. Sin embargo, esta usualmente no es accesible de forma automática, por lo que debe buscarse deliberadamente en el desarrollo de políticas, estrategias y acciones. La congruencia asimismo puede observarse en el interior de una política, el sector en que se inscribe y como parte de un objetivo general. El alcance de la congruencia en una de tales situaciones no implica el asegurar la misma en el resto. Así, debe buscarse con cuidado y creatividad, para lograrla de forma plena o al menos parcial.

Lo anterior se presenta también en la planeación territorial y urbana, con lo que es necesario fortalecer el trabajo de congruencia.

La democracia es una forma de gobierno que reconoce la igualdad de sus habitantes, así como su participación en los asuntos públicos. Con base en ello, la participación ciudadana

es un elemento clave en su desarrollo. Tal participación puede ser fortalecida de diversas formas y con numerosos mecanismos, lo cual es reconocido por la autoridad mexicana con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Tal sistema es reconocido en la normativa de México, para la generación de los planes nacionales de desarrollo, así como otras normativas; por lo que es necesario conocer si el impacto en la planeación nacional ha sido el esperado, a través del tiempo.

La democracia y el involucramiento de la sociedad en el actuar de la autoridad, resultan compatibles con los principios de la gobernanza donde, la búsqueda por guiar el comportamiento de actores públicos, sociales y privados, hacia objetivos en común, es un elemento definitorio. La participación ciudadana puede verse aplicada en la generación de mejores políticas públicas, fortaleciendo la implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática en México.

Naturalmente, tal situación implica la incorporación de múltiples visiones, las cuales pueden partir de interpretaciones diversas acerca de la gobernanza. En tal sentido, la gobernanza urbana, es una interpretación próxima a las múltiples realidades que afectan el territorio y la urbe. Sin embargo, es necesario que esta sea fiel a las características que definen a la gobernanza misma.

Finalmente, la intersección de la congruencia en los objetivos, políticas y estrategias con la Planeación Democrática, reconoce la utilidad de la participación ciudadana en la generación de una mejor planeación en favor de una mejor calidad de vida de la población.

II.1 Planeación Democrática.

II.1.1 Antecedentes de la Planeación Democrática.

La democracia constituye una forma de organización de la sociedad, en la cual se atribuye la titularidad de la misma a la ciudadanía. Si bien existen muchos tipos distintos de democracia, una característica común es la participación popular, al moderar y controlar el poder ejercido por los políticos (Serrano, 2015). Además, esta implica la búsqueda por la dignidad e igualdad entre toda la población, incluyendo el derecho a participar (Villareal, 2009). Así, la democracia implica la búsqueda por la igualdad general, un acceso al gobierno y sus acciones.

La participación incide en el espacio público, como Participación Social cuando el individuo pertenece a una asociación con intereses en común y la relación de diálogo se da primordialmente con otras instituciones sociales; como Participación Comunitaria implicando el actuar de individuos en una acción colectiva buscando mejorar su comunidad, usualmente a partir del apoyo asistencial; como Participación Política mediante mecanismos de representación como los partidos políticos; y como Participación Ciudadana involucrando al ciudadano en las acciones, metas y procesos políticos llevados a cabo en el espacio público, en una relación Estado-ciudadanos (Cunill, 1997). Debe considerarse que estas formas de participación pueden coexistir entre sí, sin implicar un detrimento. Por el contrario, la combinación de ellas fortalece y diversifica una democracia.

La participación política existe como un mecanismo en que necesidades e intereses son comunicados a los tomadores de decisiones en políticas, a la vez que generan una presión para su cumplimiento. Ante ello, la participación ciudadana es para la democracia misma. Naturalmente, no todos los ciudadanos se involucran de la misma forma, incluso pudiendo elegir no participar. Sin embargo, el rechazo puede ocurrir por razones con barreras legales o informales para la participación. La eliminación de tales obstáculos igualmente no garantiza una mayor y mejor participación, a causa de un acceso inequitativo a recursos políticos, como la disponibilidad de tiempo o incluso el lenguaje empleado (Verba, Lehman, Brady, y Nie, 1993). Lo anterior también se liga a aspectos como la clase social y las condiciones socioeconómicas, eso sin dejar de lado aspectos como las actitudes o valores políticos, además de los costos y beneficios que la participación misma reporta. Tales circunstancias tienen un impacto en la eficacia de la política interna de cada individuo, que se refiere a la percepción que posee un ciudadano acerca de que su participación tendrá una influencia; así como la eficacia política externa, respecto de que tal política será útil. En tal sentido, la percepción de que una política sea comprensible y benéfica para un ciudadano medio, es un factor en la cantidad y calidad de participación ciudadana que atraerá (Somuano, 2005).

Adicionalmente, la participación ciudadana implica la intervención de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, quienes poseen una capacidad relativa de decisión, de control en la gestión o incluso de evaluación (Olvera, 2007). Por lo que quienes posean los recursos disponibles en tiempo y economía, tendrán mayor interés por participar.

La institucionalización de la misma en el actuar gubernamental, fortalece los mecanismos de rendición de cuentas, especialmente en el nivel local gracias al empoderamiento que potencialmente puede generar, produciendo reglas claras para la interacción sociedad- autoridades, en los procesos de generación de políticas o actos de gobierno, forjando confianza y certidumbre en la población, así como legitimidad para el Estado. Lo anterior naturalmente ha tenido un impacto profundo en la narrativa de todos los partidos políticos en México (Montambeault, 2011). impulsado como producto de una lucha política por el posicionamiento de causas y organizaciones, buscando reconocimiento formal del poder (Olvera, 2007).

Así mismo, la participación ciudadana implica una inclusión de la ciudadanía en el proceso de decisión, incorporando intereses particulares, mediante reglas claras que rijan las relaciones entre los actores involucrados y generando compromisos institucionales mediante una interacción social respetuosa del pluralismo entre los participantes (Ziccardi, 2004). Por lo tanto, con el fomento de la participación, se observa una mejor democracia, al progresar las relaciones entre Estado y sociedad (Montambeault, 2011).

La participación ciudadana sin embargo requiere de un fomento dentro de un contexto democrático. Así, se observan cuatro grandes elementos como necesarios para asegurarla:

1. El respeto de las garantías individuales.
2. Los canales institucionales y marcos jurídicos.
3. La información.
4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones Democráticas (Serrano, 2015).

El respeto a las garantías individuales incluye a la libertad, la seguridad, la igualdad de los individuos y la propiedad que debe mantener el Estado, a la vez que brinda canales institucionales y leyes que regulen la participación ciudadana, acceso a la información pública, además de mecanismos de rendición de cuentas; impactando en la legitimidad de las instituciones públicas ante la sociedad (Serrano, 2015).

Es de subrayar que la rendición de cuentas es la acción de evaluar o juzgar de forma colectiva un acto de gobierno. Sin embargo, el término también implica una sanción, como consecuencia de los resultados de la evaluación. Con ello, la rendición de cuentas considera tres dimensiones: información, explicación y exigencia. Las tres dimensiones son esenciales para asegurar una correcta rendición de cuentas, constituyéndose en un espacio

de debate entre la sociedad y el gobierno (Isunza, 2003). Con ello, la rendición de cuentas implica el acceso a evidencias de lo en efecto realizado por una autoridad, la justificación y contexto para las decisiones que llevaron a los resultados, así como la posibilidad de una sanción, en caso de ser necesario.

La rendición de cuentas puede ser horizontal en una relación de control y equilibrio entre unidades o agencias del Estado, así como vertical con una relación sociedad y Estado. Esta última a su vez puede considerarse una “*Rendición de Cuentas Social*”, cuando ofrece control vertical y no electoral, mediante vías institucionales y no institucionales. En la rendición de cuentas transversal, las instituciones del Estado realizan el control, con presencia de actores sociales, quienes actúan como testigos (Isunza, 2003).

Por otro lado, las deficiencias en los procesos de rendición de cuentas son un reto en la aplicación de la Ley, generando democracias de mala calidad y bajas en inclusividad (Montambeault, 2011), produciendo desconfianza ante la sociedad.

Otro mecanismo de participación ciudadana destacable es la Contraloría Social orientada al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones de gobierno, promoviendo la rendición de cuentas vertical y transversal, al tiempo que operativiza la participación y rendición de cuentas (Hevia, 2006). Lo anterior debido a que la horizontal, implica procesos de control a cargo de agencias de gobierno sin participación ciudadana o al menos no profunda.

La Contraloría Social en México se implementó en la administración de Carlos Salinas de Gortari, a través del PRONASOL, siendo fuertemente recuperada durante el gobierno de Vicente Fox, a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en los lineamientos para programas federales (Hevia, 2006). Tal forma de participación tiene una mayor utilidad en el nivel local, aunque puede emplearse en niveles superiores.

La Contraloría Social puede orientarse de distintas formas, destacando la atención ciudadana como el “*buzón de quejas y sugerencias*”, también como un sistema de control con comités de vigilancia, o como un mecanismo de participación en órganos de decisión. La primera forma es la más común en el gobierno federal, mientras que la segunda se orienta de preferencia a los gobiernos estatales. Para los municipios generalmente la primera forma se presenta como un espacio físico, mientras que el segundo se da en seguimiento a programas federales (Hevia, 2006). Es de señalar que la primera forma no genera vinculación de forma automática, aunque es común en la visión del “ciudadano

como cliente”; la segunda forma se muestra en los presupuestos participativos; mientras que la tercera se presenta en casos específicos para los tres niveles de gobierno, aunque usualmente no es vinculante.

Se ha sugerido que los procesos de comunicación “cara a cara” entre autoridades y sociedad, así como las invitaciones a Organizaciones de la Sociedad Civil, como testigos en licitaciones públicas, pueden considerarse Contraloría Social (Hevia, 2006). Incluso procesos que implementan la participación ciudadana debido a presiones sociales, se han sugerido, bajo la perspectiva de la tercera forma.

Es de reconocer que la Contraloría Social puede ser fácilmente manipulada al invisibilizar su existencia a posibles participantes; aunado a los bajos impactos generados en su aplicación o ausencia, la dificultad para definir que constituye o no un ejercicio; así como la aparente falta de resultados. Debe señalarse que los resultados en eficiencia no son concluyentes en su favor para el caso de México, además que fácilmente pueden volverse en elementos “*decorativos*”, para la legitimación del actuar público (Hevia, 2006). Ante ello, se requiere una mayor difusión del mecanismo y sus resultados, así como hacerla vinculante.

Otro mecanismo de participación ciudadana es la evaluación, que involucra la revisión de una política, programa o acción pública, examinando su desarrollo durante la implementación, así como el resultado alcanzado frente a la población beneficiada. Ello busca una interpretación objetiva mediante la comparativa a distintos estándares, comprendiendo su contexto y descubriendo elementos a modificar, disminuir o potenciar, para su mejora. Su proceso requiere la apreciación, análisis y juicio sobre una intervención pública, buscando comprenderla. Es prudente subrayar que no tiene una finalidad punitiva, sino la de propiciar cambios que mejoren su congruencia. Así mismo, el fomento a la participación de actores, sirve de elemento en favor de la gobernanza, incluyendo voces que pueden aportar para mejorar tales intervenciones. Los resultados pueden favorecer a los responsables, propulsores o beneficiarios, al mismo tiempo que puede afectarlos, generando incertidumbre y rechazo. Así mismo, los resultados de una evaluación pueden significar cambios al status quo, por lo que, si bien puede resultar útil para algunos actores, esto no significa que los resultados lo sean en igualdad de conveniencia. (Olvera, 2018 y Agencia de Evaluación y Calidad, 2015).

Aquí se destaca la Evaluación Participativa, que parte de los modelos pluralistas de evaluación, donde se plantea el dialogo amplio entre actores y sectores con criterios distintos, buscando comprender íntegramente el contexto, brindando menos énfasis en los resultados objetivos del programa, política o acción evaluada. En consecuencia, emplea primariamente métodos cualitativos que involucran a los diversos actores, buscando conciliar puntos de vista y fomentar un mayor compromiso para incrementar la probabilidad sobre la efectiva implementación de las recomendaciones. La modalidad es cuestionada por el costo económico y de tiempo que requiere, además de poder resultar poco práctica. Sin embargo, su profundo empleo de la intersubjetividad es su principal fortaleza con vistas al empoderamiento local (Idáñez, 2011 y Huenchan, et. al., 2007).

Es importante comentar que la participación puede centrarse en grupos corporativistas los cuales no están exentos de críticas, puesto que intercambian legitimidad por beneficios económicos o materiales, debido a la gran cantidad de población cuyos intereses presumen representar. Lo anterior puede implicar una institucionalización del clientelismo, lo cual limita las mejoras y avances democráticos. En México ello ha sido ampliamente empleado por políticos-empresarios, asegurando apoyo social, legitimación e incluso votos, a cambio de la obtención de poder en las instituciones del Estado (Montambeault, 2011). Esta situación ha sido aprovechada, especialmente para los períodos electorales.

El clientelismo tiene su propia relación de control de políticas o rendición de cuentas, con base en la relación clientes y políticos que producen. En este caso los políticos son presionados para cumplir sus acuerdos, bajo la amenaza del retiro del apoyo social en caso de no hacerlo. Tal rendición de cuentas es nociva para la democracia en general, al crear una categoría de ciudadanos clientes y otra de ciudadanos no clientes (Montambeault, 2011). En México, se considera que uno de los factores que propiciaron el corporativismo y consecuente clientelismo, es el “hiperpresidencialismo”, el cual implica un Poder Ejecutivo que excede sus facultades legales e institucionales, ejerciendo su poder en los otros poderes (Serrano, 2015).

Así, existe el argumento de que el bajo nivel de desarrollo en las economías estables, puede estar ligado a la reducción de la participación de las asociaciones corporativistas en vista a su uso casi exclusivo para fines electorales; debiendo ser revalorado, al fortalecer dichas asociaciones y consecuentes relaciones, como una forma de generar una mejor comunicación entre gobierno y sociedad (Hernández, 2014). Sin embargo, esto puede cuestionarse a partir de la representación que en efecto poseen tales asociaciones. Lo

anterior se observa con el neocorporativismo, en que la representación es sólo para la protección de agendas específicas de organizaciones (Olvera, 2007). Ante ello, si bien existen posibles beneficios con el corporativismo, el generar redes clientelares con efectos nocivos genera un efecto neto negativo para una democracia.

Adicionalmente, la participación a través de movimientos sociales, ha tenido un gran auge en México, por factores históricos y la insuficiencia de espacios de participación efectivos. Lo anterior ha sido amplificado con los procesos de transición de diversos gobiernos federales con ideologías distintas, los cuales han fallado en incluir las diversas opiniones sociales, al implementar procesos de democratización incompletos en los sectores públicos. Ante ello es necesario fortalecer la creación de Organizaciones de la Sociedad Civil, promoviendo su democratización al igual que la de colegios gremiales, sindicatos, y asociaciones sindicales. Ello dado que la democratización del Estado se vuelve aún más compleja cuando tales asociaciones se soportan en vicios como el particularismo, el centralismo y la falta de democracia interna (Olvera, 2007). Tales movimientos son una expresión de la pluralidad nacional, la cual es conveniente promover, con vistas a su democratización, profesionalización y transparencia.

Ante tal panorama, la autoridad ha sido presionada para abrir espacios de dialogo promoviendo un desarrollo democrático. Así, en 1977 se realiza una reforma política electoral en la CPEUM, buscando abrir la participación de los partidos políticos al sistema político. A esta le siguieron otras acciones encaminadas a la participación pública en la elaboración de políticas, mecanismos de participación en la acción legislativa y la prestación de servicios públicos desde la sociedad civil o a través de la cogestión (Serrano, 2015). Sin embargo, el mayor es la implementación de la Planeación Democrática en la CPEUM. Esta fue una transformación con impactos de largo plazo que implicaron todo un nuevo marco legal y de planeación.

El Sistema Nacional de Planeación nace en México en 1983 durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, pensado como un instrumento de gestión para el período 1983-1988; partiendo de la obligación constitucional respecto de la dirección de la planeación nacional, a partir de un decreto presidencial en que se reformó el artículo 25, con fecha de publicación del 03 de febrero de 1983 (Coquis, 2015). El artículo reformado señaló en su primer párrafo:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución (Congreso de la Unión, 1983, 4).

Sobre ello, es notoria la baja cuantía de cambios que ha presentado dicho párrafo del artículo. Así, se añadió la característica de “*sustentable*” a través de Decreto el 28 de junio de 1999, así como la referencia a la “*competitividad*” y su comprensión, por el Decreto del 5 de junio del 2013.

En la descripción para 1983, la planeación adquiere el carácter de democrática, implicando una universalidad en sus alcances y objetivos, así como la búsqueda por un pleno ejercicio de la libertad y dignidad de la población. Estas consideraciones se preservan en la versión vigente.

El Sistema también generó impactos en el artículo 26 de la Constitución, en el mismo Decreto de 1983, siendo que el artículo señaló:

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios

con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley (Congreso de la Unión, 1983,4).

El artículo muestra un contenido menos amplio que en la versión vigente, la cual añade tres apartados, siendo el contenido del implementado en 1983, correspondiente casi íntegramente al primero de ellos. Tal situación implica que el “núcleo central” se ha mantenido sin grandes cambios, buscando ampliarlo y especificarlo. Entonces, en ambos artículos existe una congruencia en los objetivos.

Respecto a los cambios, se añadió el concepto de “*competitividad*” al primer párrafo en el Decreto del 5 de junio del 2013, que también modificó el artículo 25. Para el segundo párrafo se añadió el carácter de “*deliberativa*” tras indicar que la planeación debe ser democrática, además de señalar “*los mecanismos de participación que establezca la ley*”, en lugar de la indicación sobre “*la participación de los diversos sectores sociales*” mediante el Decreto del 10 de febrero de 2014. Finalmente, el tercer párrafo tuvo como adición: “*El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales*” (Congreso de la Unión, 2013). En el mencionado Decreto del 5 de junio de 2013. Tales modificaciones fortalecen la Planeación Democrática, mostrándose congruentes.

El Sistema Nacional de Planeación implica vincular la gestión pública con los grupos sociales y sus actividades, aunque adaptada a la estructura jurídica, política, administrativa, cultural y económica prevaleciente, por lo que en México no puede quedarse como una acción centralizada e indicativa. Tal Sistema requiere interrelaciones en el gobierno federal, estatal y municipal, con la sociedad civil. Adicionalmente, al declararse rector del desarrollo nacional, el Estado se obliga a fortalecer la soberanía nacional, con el régimen democrático (Coquis, 2015).

Por otro lado, la expedición de la Ley de Planeación de 1983, derogó la existente Ley sobre Planeación General de la República de 1930, que constituiría su antecedente más remoto (Coquis, 2015). La Ley de 1983 entra en vigencia a través de su publicación en el diario Oficial de la Federación con fecha del cinco de enero del mismo año, siendo presentada por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). En la misma se incluye en el artículo primero el establecimiento de las bases para integrar y lograr el funcionamiento del

Sistema Nacional de Planeación Democrática. Posteriormente en el segundo capítulo se señala que la planeación nacional debe fundamentarse en una serie de principios, siendo el segundo de ellos, sobre el régimen democrático y su consolidación con una amplia participación en los procesos. Esto se complementa con el tercer principio que habla sobre la igualdad social y la inclusión de las necesidades de la población. El artículo cuarto remarca lo expuesto al hablar de una planeación nacional del desarrollo con la participación de grupos sociales.

Se debe señalar que el octavo y noveno artículos de la Ley, mencionan la obligación de continuar los objetivos expuestos en la Constitución para la planeación nacional, buscando una congruencia en los mismos.

El capítulo segundo se titula “Sistema Nacional de Planeación Democrática” y abarca del artículo doce al 19. Señala la importancia de que las diversas dependencias y entidades del gobierno federal, aseguren que sus procesos se inscriban en los términos de la Ley y el Sistema. El séptimo numeral del artículo trece subraya la necesidad de revisar periódicamente los programas y presupuestos aplicados, asegurando su alineación a los objetivos de planeación nacional, así como al PND. En caso de encontrar desviaciones se indica la necesidad de corregirlas, lo que constituye una muestra de búsqueda por congruencia.

Se menciona así mismo, la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) respecto de la generación del PND en los aspectos financieros, fiscales y crediticios. Además del manejo de tales políticas en la consecución de los fines establecidos en el Plan, incluyendo el aspecto territorial. Igualmente se señala que, en caso de detectar desviaciones respecto de los objetivos de la planeación o el Plan, la Secretaría debe hacer las correcciones necesarias. Tales previsiones se reiteran para las entidades paraestatales. Igualmente se menciona que la Secretaría de la Contraloría de la Federación, se encargará del seguimiento al Plan y programas.

El tercer capítulo se titula “Participación Social en la Planeación”, abarcando el artículo vigésimo, que menciona la participación y consulta a grupos sociales en la elaboración, actualización, y ejecución del Plan. Para ello el Sistema deberá coordinar la participación de los diversos sectores considerando la organización, funcionamiento, períodos de participación y términos. Se señalan grupos que incluyen a los campesinos, obreros, organizaciones populares, académicas, profesionales y de investigación, que participarán

mediante foros de consulta permanentes, con convocatoria específica; incluyendo como contraparte al Senado y la Cámara de Diputados.

En el Artículo 21 se incluye la definición del PND, como el único con la categoría de Plan, que el mismo precisará los objetivos del desarrollo nacional, además de los generados en Programas derivados. así como su carácter rector. Luego, en el artículo 22 se subraya la importancia de la congruencia respecto de los Programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y Especiales, hacia el PND. Para el Artículo 27 es mencionada la importancia de la congruencia entre los planes anuales, respecto de todos los derivados del PND, así como entre ellos mismos. Posteriormente el artículo 33 señala la necesidad de coordinación entre la federación y las entidades federativas, respecto de sus jurisdicciones, en el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan. Esto es especificado en el Artículo 34, señalando la participación de los municipios en los casos aplicables. Luego, el Artículo 37 menciona la concertación e inducción que puede llevar a cabo la autoridad federal, para asegurar que los grupos sociales o particulares interesados colaboren en el cumplimiento de los objetivos del Plan. Por último, el Artículo 40 realiza señalamientos acerca de la congruencia necesaria en los presupuestos y programas aplicados en el departamento del Distrito Federal, respecto de los objetivos marcados en el Plan.

Con lo anterior se observa que los principios considerados en la generación de la Ley de Planeación, respecto del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se encuentran en línea con lo que la Constitución marcaría en su reforma a los artículos 25 y 26. Sin embargo no se formaliza su aplicación, además de promover la participación corporativa.

Se reconoce la importancia de la congruencia ante los objetivos del Plan, sin especificar como detectar los desvíos, ni mecanismos para atenderlos. Así, tal situación queda abierta a la libre interpretación de los mismos responsables de la política, quienes no están obligados a emitir argumentos o justificaciones en ningún sentido. Adicionalmente, la participación ciudadana no es señalada como vinculante ni bajo qué criterios se asegura una participación plena y efectiva. Por tanto, si bien la Ley constituye un valioso avance en la materia para nuestro país, esta se observa limitada y tendiente a ofrecer un soporte político a la autoridad.

De forma paralela a la renovación normativa que aconteció en el país con la administración del Presidente Miguel de la Madrid, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1983-1988, el 31 de mayo de 1983, mediante el “Decreto por el que se aprueba el

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". En el mismo se menciona la consideración del Sistema Nacional de Planeación Democrática, sobre la planeación nacional del desarrollo, así como su congruencia con las reformas normativas desarrolladas ese mismo año, en la búsqueda de consensos mediante las grandes organizaciones de grupos sociales. Para ello se llevaron a cabo unos foros de consulta para la generación del Plan Básico de Gobierno 1982-1988, organizado por el Partido Revolucionario Institucional, sobre los que se subraya:

Que durante ese proceso de dialogo y comunicación encauzado en los foros destinados a captar los planteamientos para la formulación del Plan se registró la participación de dirigentes y miembros del movimiento obrero organizado del país, campesinos, representantes de organizaciones populares, medios de comunicación, empresarios amas de casa, especialistas, profesionales, miembros del sector académico e intelectuales, estudiantes, diputados; senadores al Congreso de la Unión, representantes de los partidos políticos y miembros de la comunidad en general (SPP, 1983, 3).

Lo anterior muestra la participación de diversos sectores, destacando la participación corporativa en las organizaciones sociales, lo cual presenta limitaciones. Posteriormente se menciona que los foros relativos al trabajo que involucraba a las entidades gubernamentales y sus objetivos, se realizaron de forma interna, lo cual disminuye el impacto de la participación ciudadana, aun cuando se menciona a los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo en el proceso.

En el decreto se indica una reevaluación anual de los programas, presupuestos como una acción a mediano plazo y en línea con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Los objetivos del Plan son cuatro:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas,
2. Vencer la Crisis,
3. Recuperar la capacidad de crecimiento e
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales (SPP, 1983, 3).

El primer y cuarto objetivo se encuentran en línea con las visiones democráticas que guían la propuesta, tanto en la transformación de las instituciones políticas y sociales existentes.

El segundo artículo destaca la obligación en la orientación de políticas y actuar de las dependencias a lo expresado en los objetivos del Plan, mientras que el artículo quinto menciona la concertación de sectores sociales en la consecución de los objetivos del Plan. Por su parte, el artículo sexto señala la obligación de asegurar la congruencia de aquellas acciones de gobierno que no están planteadas dentro del Plan. El artículo séptimo menciona la congruencia hacia los objetivos del Plan, al inducir acciones en los sectores de la sociedad, subrayando la percepción corporativa de la participación. Posteriormente en el artículo octavo se menciona que la SPP deberá: *“IV. Promover la participación de los grupos sociales y de los particulares, en general, para la adecuada ejecución y actualización del Plan”* (SPP, 1983, 5). Tal aspecto es un avance significativo. Finalmente, el artículo decimosexto señala que las diversas entidades de la APF, deberán realizar sus programas sectoriales con la participación de los grupos sociales interesados, asegurando la congruencia.

Con esto, se procede a revisar el contenido del Plan, con vistas a sus contenidos respecto de temas de congruencia, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como de planeación democrática. Tal ejercicio será repetido para los siguientes planes nacionales de desarrollo, que constituyen el antecedente al sistema existente, es decir hasta el 2012-2018, quedando el del siguiente período para analizarse en el próximo subapartado del presente capítulo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 menciona el tema de la Planeación Democrática como uno de los elementos que le dio origen, así como una forma de legitimación del mismo. Los foros de participación se proponen permanentes con aplicación anual. Así mismo se remarca:

Corresponde al Plan Nacional de Desarrollo incorporar las aportaciones principales de la consulta popular en el nivel más amplio; a los programas de mediano plazo los planteamientos correspondientes a cada sector de actividad y, finalmente, a los programas anuales y los planes estatales y municipales los aspectos más concretos (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, 8)

Tal acercamiento es soportado por pronunciamientos de participantes acerca de la calidad de vida de la comunidad, la necesidad de una descentralización del poder, el apoyo a proyectos regionales, empresas medianas y pequeñas y la democratización de los medios

de comunicación. Así, se observa una intención por acercar las políticas nacionales a los otros niveles de gobierno, promoviendo reiteradamente la participación corporativa.

En el segundo capítulo "*Política del Estado Mexicano*", el numeral "2.1.2 *Planeación Democrática*", destaca la participación creativa de la sociedad civil, aprovechando sus aportaciones en torno a "*propósitos comunes*". Esta es vista como una transformación en la conducción del proceso de desarrollo, con la coordinación entre sociedad y entidades gubernamentales, en la consecución de las "*siguientes etapas de la Revolución Mexicana*". Tal apreciación característica del lenguaje de la época, muestra cómo se buscaba comunicar la Planeación Democrática (SPP, 1983).

Posteriormente "2.2.4. *Democratización*", señala:

El impulso integral a la democratización consiste en preservar las formas de la democracia promoverlas y ampliarlas, en ensanchar los espacios de participación política; en incrementar la democracia económica y, finalmente, en ofrecer cauces a la democracia social (SPP, 1983, 15)

En lo anterior se observa el discurso sobre el fomento a la democracia y la promesa por vincularla con todo el proceso de conducción del desarrollo nacional y los diversos sectores.

El quinto capítulo "*Estrategia Económica y Social*", incluye "5.3.3 *Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social*", donde se indica como orientación general: "*Promover un desarrollo estatal Integral que fortalezca el Pacto Federal y el municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional*" (SPP, 1983, 39). Para lograrlo propone la participación comunitaria en el desarrollo municipal, la integración económica de las regiones hacia el desarrollo nacional y la búsqueda por revertir la concentración poblacional y económica de la Ciudad de México (SPP, 1983).

El séptimo capítulo "*La Política Social*", presenta "7.6 *Desarrollo Urbano y Vivienda*", donde al marcar sus "*propósitos y líneas de estrategia*" menciona la participación del sector social y privado (SPP, 1983).

El noveno capítulo "*Política Regional*", contiene "9.2.2 *Sistema Estatal de Planeación Democrática*", donde se señala la congruencia que el mismo debe guardar en las entidades, con su contraparte nacional, aunque permitiendo la dirección del mismo conforme a sus propios procesos de desarrollo, promoviendo la descentralización económica y se subraya que las propuestas de programas y presupuestos deberán guardar congruencia con el

respectivo Plan Estatal de Desarrollo. Posteriormente “9.2.7 La Participación Social en los Programas de Desarrollo Regional”, indica que debe implementarse en todas las etapas de la planeación regional. Después “9.5.4.10 Participación Social”, considera la misma desde el territorio de la Ciudad de México, incluso a nivel delegacional, señalando que partirá de una “vigorosa” campaña de concientización, reconociendo que sólo los habitantes entienden la Ciudad (SPP, 1983).

Por último, el décimo capítulo “Participación Social”, presenta cuatro vertientes: “Vertiente Obligatoria, Vertiente de Coordinación, Vertiente de Inducción y Vertiente de Concertación” (SPP, 1983, 118). Las mismas se refieren a las características de la planeación nacional indicadas en los artículos 25 y 26 de la Constitución, así como por la Ley de Planeación de 1983; como sustento del Plan, en el marco de la Planeación Democrática (SPP, 1983).

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se presenta como el primer fruto de la transformación a un Sistema Nacional de Planeación Democrática en México. Menciona a la participación social como un elemento clave en su definición y alcances. Sin embargo, el documento presenta diferentes deficiencias con algunos apartados incluyendo únicamente una exposición de intenciones, aunque en otros sí sugieren líneas estratégicas. Algunos presentan diagnósticos, mientras que en otros una exposición de compromisos políticos y en algunos sólo ideales a alcanzar, sin ofrecer estrategias. El aspecto de la congruencia es señalado, aunque no se ofrecen mecanismos para lograrlo o dar seguimiento. Si bien se menciona la actualización anual, ello no es instrumentado. Así mismo, los objetivos o programas, son frecuentemente presentados como una actividad del gobierno, a la cual la población deberá adecuarse y realizar los ajustes necesarios, con lo que el aspecto democrático es limitado. Prueba de ello es el llamado a que “La sociedad en su conjunto deberá hacer un esfuerzo por incrementar el ahorro interno evitando el consumo suntuario, avanzando hacia un régimen de vida más sobrio, necesario para salir de la crisis y apoyar el desarrollo nacional” (SPP, 1983, 120).

Para el período 1989-1994, durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el 31 de mayo de 1989. Este Plan menciona la creación del Consejo Nacional de Concertación Económica, como el encargado de la realización de los foros de participación. Así mismo, se resalta la importancia de la dimensión social y como abarca toda la estrategia del Plan. Para el mismo se marcan como objetivos:

1. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo,
2. La ampliación de la vida democrática,
3. La recuperación económica con estabilidad de precios, y
4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población (Poder Ejecutivo Federal (PEF), 1989, 31).

Para el caso del Plan, el segundo objetivo es el que considera el fomento al régimen democrático nacional y se menciona la visión de “*Modernizar a México*”, también incluyendo el tema. Se indica que la modernización partirá de una participación de los ciudadanos, grupos sociales, organizaciones y partidos políticos. Lo anterior en un marco de negociación y arreglo de conflictos, incluso señalando: “*Se busca en el concierto de voluntades el sustento político de la acción gubernamental, que ratifica así el sentido y la dirección de sus aspiraciones nacionalistas*” (PEF, 1989, 34). Con esto planteando legitimar la acción gubernamental gracias a la participación ciudadana y afirmar la visión en común.

El cuarto capítulo “*Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática*”, menciona una amplia participación social, para lograr una mayor unidad nacional, al ser el gobierno una expresión de la sociedad, también señalando el estímulo a las formas de organización que promuevan la vida democrática. Al respecto, el numeral “4.3.4 *Responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas*”, señala que la administración debe ser transparente y que estará abierta a comentarios y denuncias ciudadanas. Posteriormente en “4.3.5 *Fortalecimiento del Pacto Federal*”, señala el fomento al municipio y la participación en el desarrollo de programas y la descentralización (PEF, 1989).

Después, en “4.4 *Impulso a la Concertación y a la Participación Social en la Conducción del Desarrollo*”, se propone fortalecer las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el desarrollo, señalando: “*el gobierno cuidará el interés de las mayorías, asegurando que exista, en los foros respectivos, una representación adecuada de los intereses que pudieran ser los más afectados. La participación debe ser amplia pero sin restar efectividad al proceso de decisión*” (PEF, 1989, 66). Al respecto no se precisa quienes son “*los más afectados*”, la definición sobre “*efectividad*” y bajo cuales criterios serían tomadas las decisiones. Para el logro de tales aspectos se menciona la valiosa aportación que la participación de organizaciones sociales provee en favor de los objetivos del Plan,

subrayando la importancia de democratizar las organizaciones sociales, al igual que la autoridad. Finalmente, se resalta la participación de la juventud y las mujeres (PEF, 1989).

En el sexto capítulo "*Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida*", en "6.2.5 *Población, desarrollo regional y urbano*", se menciona la necesidad de reducir la tasa de fecundidad, contando con una fuerte participación de la familia, la búsqueda por frenar la migración de ciertos espacios y el fomento a la inmigración hacia otros con fines de consolidarlos. Se considera el ordenamiento territorial para encauzar las actividades económicas, especialmente si existe alta disponibilidad de agua, así como desalentar el crecimiento en zonas altamente sobrepobladas. Para ello declara urgente establecer un Sistema Urbano Nacional como estrategia de combate a desequilibrios regionales, el fomento a corredores económicos regionales y la integración entre entornos urbanos y rurales. Todo lo anterior se encontraría sustentado en la generación de acuerdos y concertación en las diversas políticas sectoriales aplicables entre los distintos niveles de gobierno, los sectores privado y público. Igualmente señala el empleo de Comités de Planeación para el Desarrollo municipal, estatal y regional, así como el uso del Convenio Único de Desarrollo, para políticas locales y de descentralización. Por otro lado, en "6.2.6.1 *Suelo urbano*", señala la conveniencia de generar reservas territoriales y la participación de ejidataria en regularizar la tenencia de la tierra (PEF, 1989).

En "6.2.9 *Mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México*", se indica la búsqueda por mejorar la calidad de vida en tal Ciudad, destacando el intento de frenar el crecimiento urbano del Valle de México, densificando y conteniendo la mancha urbana. Igualmente subraya la pertinencia de fomentar los consensos y el empleo de la participación ciudadana en la solución de problemas (PEF, 1989).

Luego, en "6.3 *Protección al Medio Ambiente*", se considera la necesidad de armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad medio ambiental, recomendando los ordenamientos ecológicos como instrumento de planeación nacional, enfatizando las zonas más afectadas, y con participación de las áreas de gobierno implicadas, el sector social y privado; fortalecido con Consejos Estatales y el intercambio de experiencias (PEF, 1989).

En "6.4 *Erradicación de la Pobreza Extrema*" se establece el funcionamiento del PRONASOL:

El diálogo y la concertación serán los pilares fundamentales para la definición de acciones y de las formas de su ejecución, de manera que la población pueda decidir y participar en las tareas dirigidas a su propio beneficio (PEF, 1989, 139)

Ello implicó una participación ciudadana instrumentada mediante los Comités de Solidaridad.

El séptimo capítulo "*Sistema Nacional de Planeación Democrática*", indica que encauzará la comunidad hacia los objetivos nacionales, incluyendo las distintas dependencias, niveles de gobierno y sociedad; remarcando la congruencia con el marco normativo. En "*7.1 Los Niveles de Planeación*", se indica el carácter rector del Plan y la consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, conforme a la Ley de Planeación. Para los municipios se reconoce la dificultad por sus restricciones económicas y se remarca la valía de los Programas Operativos Anuales, con base en los Criterios Generales de Política Económica del Plan (PEF, 1989).

Después en "*7.2 Programas de Mediano Plazo*", se presentan todos los sectores de planeación, asegurando la posibilidad de la participación ciudadana mediante el Consejo Nacional de Concertación Económica. Se menciona que tales planes sectoriales deben ser pragmáticos y flexibles, asegurando que basta con fijar reglas de coordinación entre las dependencias y con las organizaciones sociales. Adicionalmente se señala que los planes regionales serán responsabilidad por parte de las mismas regiones. Por último, "*7.3 Congruencia entre el Plan y los Programas*", señala que los planes deberán tener propuestas innovadoras ante los bajos resultados en ejercicios previos, destacando la idea de modernización (PEF, 1989).

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 otorga un capítulo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, siendo un avance importante respecto del Plan anterior. La mención de la congruencia es rescatable, asegurando un acercamiento con la normatividad nacional. Sin embargo, el Plan no convierte en vinculante la participación ciudadana, a la vez que considera la participación que fue generada a partir de un partido político, como una lo suficientemente amplia para representar todas las voces del país. El Plan no disimula el manejo de la participación como algo sólo aceptable en ciertos entornos y con alcances en tiempos, actores y profundidad, al libre criterio de las autoridades convocantes. Igualmente se menciona a la misma como valiosa para la legitimación política, pero que se limitará a cuanto se considere provechoso. Tales aspectos abonan superficialmente, en

generar una verdadera planeación democrática en México, por lo cual el avance en la materia a partir de este Plan es bajo.

Por su parte, en el período 1995-2000, se presenta el Plan Nacional de Desarrollo de la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. En este se menciona una consulta nacional mediante 97 distintos foros, con 516 eventos y más de 12,000 ponencias. Adicionalmente se consideraron más de 300,000 propuestas enviadas por la población.

Tiene cinco objetivos:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos (SHCP, 1995, 3).

En este caso, el tercer objetivo es aquel que señala el tema de la participación ciudadana, mencionando percibir la democracia como un “*sistema de vida*”, que positivamente impacte a la población, añadiendo: “*La participación corresponsable fortalecerá nuestra democracia y permitirá construir los consensos necesarios para avanzar con la rapidez y consistencia que exige una sociedad dinámica, alerta y participativa*” (SHCP, 1995, 4). Con esto, se observa la participación en la construcción de consensos, frente a la nueva realidad social. Así, se señala la importancia del fomento a la participación social, garantizando libertades y derechos ciudadanos. El combate a los desequilibrios regionales es también subrayado, priorizando las zonas con mayores rezagos. Igualmente se destaca que es el primer Plan en considerar la sustentabilidad, aunque ésta es débil al limitarla conforme a las necesidades económicas. Se menciona también la transformación experimentada, a través

de las organizaciones no gubernamentales y su capacidad de influencia en asuntos públicos (SHCP, 1995).

En el tercer capítulo “Desarrollo Democrático”, se incluye la estrategia “3.5.3 *Nuevo federalismo*”, que resalta una redistribución de competencias buscando combatir el centralismo y su efecto negativo en el desarrollo económico y político. Por su parte, en “3.5.5 *Participación Social*”, se propone impulsar la participación social en un nuevo marco de relaciones entre la autoridad y la ciudadanía. Después, en “3.5.6 *Reforma del Gobierno*”, se menciona el compromiso de una democratización integral, que supere la vía electoral y los partidos políticos, además de privilegiar el diálogo y el pluralismo. Luego en “3.6.2 *Representación de las minorías*”, se menciona la opción de que una propuesta sea convertida en ley y programas públicos, en caso de contar con “suficiente respaldo ciudadano”, sin identificar como se entiende eso último. La estrategia “3.8.2 *Redistribución de Competencias*”, señala la necesidad de avanzar a un nuevo federalismo en que todos los niveles de gobierno asuman los programas y acciones, combatiendo las disparidades regionales. A continuación, en “3.8.3 *Descentralización y Federalización de Funciones*”, se remarca la anterior estrategia. En “3.8.5 *Vida Municipal*”, propone la integración plural de los municipios, en conjunto con la participación ciudadana en los planes y programas sectoriales y regionales. Tras ello, “3.9.3 *Sistemas de Control y Rendición de Cuentas*”, subraya el perfeccionamiento y ampliación de la Contraloría Social (SHCP, 1995).

Después en “3.10 *Hacia una más Intensa Participación Social y el Fortalecimiento de la Representación Ciudadana*”, se presentan diversas estrategias para promover las organizaciones sociales, empresariales y gremiales, a través de procedimientos de consulta y acuerdo, sin dejar fuera el interés público general. Se añade la importancia de las organizaciones civiles, el respeto y fomento a su pluralidad y autonomía, la colaboración con la autoridad y la idea de un marco legal y fiscal (SHCP, 1995).

Luego, en “3.11 *Participación Social y Cultura Política*”, se indica que el desarrollo democrático incluye la participación social como un aspecto fundamental, con lo que las acciones de gobierno son mejor orientadas y eficaces cuando consideran la participación, el escrutinio y la crítica que provee la sociedad. Con ello, se promueve la creación de Consejos Consultivos en los tres niveles de gobierno, con la participación de líderes sociales y profesionistas; implicando una planeación democrática como elemento rector (SHCP, 1995).

En el cuarto capítulo "*Desarrollo Social*", destaca "*4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población*", que menciona reducir el crecimiento demográfico, con base al artículo cuarto de la Constitución, buscando mejorar las condiciones de vida. Adicionalmente se resaltan los programas integrales de desarrollo rural, el fortalecimiento y consolidación de ciudades pequeñas y medianas, la generación de infraestructura en los centros rurales de población, así como la modernización administrativa local, la descentralización y la participación ciudadana, en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de población estatales y municipales. En tal sentido, la descentralización se presenta como un nuevo federalismo sustentado en la participación ciudadana (SHCP, 1995).

Después, en "*4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones*", se señala la importancia del desarrollo regional en el combate a desigualdades, sustentado en el nuevo federalismo. Para la Ciudad de México se propone fortalecer su vida democrática, la mejora del entorno urbano y la protección del medio ambiente, en favor de una mejor calidad de vida. Así mismo se reconocen las zonas metropolitanas del centro de México, y sus diversas regiones. En consecuencia, se destacan tres estrategias regionales: "*Desarrollo Urbano de las 100 Ciudades Medias*", "*Consolidación del Papel de las Principales Metrópolis*", "*Reordenamiento Territorial y Promoción del desarrollo Urbano*" e "*Impulso a la Participación Ciudadana*". Al respecto destaca el papel de la Reforma Agraria en el campo y los predios ejidales incluidos en zonas urbanas (SHCP, 1995).

En el quinto capítulo "*Crecimiento Económico*", el punto "*5.8 Política Ambiental para un Crecimiento Sustentable*", señala la importancia de generar para cada entidad federativa o región con problemas ambientales críticos, un ordenamiento ecológico, soportado en un fundamento técnico, legal, económico, fiscal y de consensos sociales. Igualmente, se propone la protección del recurso suelo, con los productores participando en la generación de diagnósticos, alternativas de solución e instrumentación de acciones. Para ello, subraya el uso de los consejos consultivos en el tema del desarrollo sustentable y los encaminados a políticas hidráulicas, ambientales, forestales, pesqueras y de suelos. Lo anterior basado en el fomento a la corresponsabilidad ciudadana. Finalmente, en "*5.9 Políticas Sectoriales Pertinentes*", se subraya la importancia de que las políticas sectoriales guarden congruencia con los objetivos marcados en el Plan y la normatividad aplicable (SHCP, 1995).

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, muestra un mayor acercamiento a la participación ciudadana, al implementarla en diversos programas y acciones, subrayando

la importancia de la descentralización. Sin embargo, en la mayoría de casos no se indica como realizarlo, ni se incluyen mecanismos de seguimiento y evaluación. Adicionalmente, se mantiene el lenguaje en favor de la participación corporativa, aunque en menor cuantía que en los planes anteriores. El tema de la congruencia es poco mencionado, así como el de generar políticas en línea con el Plan o la normatividad. Finalmente, es de reconocer la mención de la Contraloría Social y su fortalecimiento, así como de los Programas Operativos Anuales.

Posteriormente, se tiene el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, para la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, el cual fue decretado el 30 de mayo de 2001. El Plan indica estar fuertemente fundado en el Sistema Nacional de Planeación Participativa, el cual contó con participación mediante el correo tradicional, el internet y reuniones en todas las entidades. Incluso se indica la recepción de 153,367 propuestas, de las cuales alrededor de mil proceden de mexicanos en el exterior, así como 117,040 cuestionarios contestados en internet. Adicionalmente se mencionan reuniones con especialistas, destacando la participación de 174,865 personas con 379,525 propuestas. El Plan cuenta con una visión de desarrollo al año 2025, con objetivos y estrategias. Igualmente se menciona la conciliación entre intereses particulares y sociales, así como especialistas y ciudadanos. Tal participación se propone sería implementada en un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las acciones de la autoridad federal (SHCP, 2001).

Se señala igualmente la necesidad de generar informes de evaluación anuales y la implementación del Sistema Nacional de Planeación Participativa, en tres grandes procesos: Planeación Estratégica; Seguimiento y Control; y Mejoramiento Organizacional. Lo anterior con un horizonte de planeación de 25 años, en el marco de una "*Visión de México en el Año 2025*", para la cual se plantea un consejo ciudadano que dé seguimiento. Tal Visión reconoce la nación como "*plenamente democrática*" y con alta calidad de vida. Adicionalmente, se indican como criterios centrales el de la Sustentabilidad y el del Desarrollo Regional, entre otros. Igualmente se mencionan normas básicas para el actuar del gobierno, en las que se incluye la "*Gobernabilidad Democrática*", el Federalismo, la transparencia y Rendición de Cuentas, entre otras. También se indican unas políticas a seguir por el Poder Ejecutivo Federal, en que se incluye la generación de políticas públicas con base en los avances científicos, comprensión del contexto y la participación ciudadana entre otros aspectos (SHCP, 2001).

El Plan reconoce la planeación federal, con un fuerte desarrollo regional, sustentado en la participación de la sociedad civil organizada y el sector privado. Esta participación se anuncia, continuará en las acciones de seguimiento y actualización del Plan. Se destaca la necesidad de mecanismos de seguimiento a través de indicadores con base en objetivos, para lo cual requiere implementar un Sistema Nacional de Indicadores, al que tenga acceso la población. Es marcado incluso que tales indicadores servirán de base para detectar y corregir desviaciones en las acciones del gobierno, frente a lo establecido en el Plan. Ello se propone fortalecer mediante el empleo de Comisiones diversas, las cuales aseguren una “*coherencia y coordinación interinstitucional*”, como mecanismo de congruencia (SHCP, 2001).

En el apartado “5. *Área de Desarrollo Social y Humano*”, se incluye el “*Objetivo rector 5: lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza*”, el cual buscaría armonizar el crecimiento territorial con el desarrollo sustentable, en todas las regiones con vistas a alcanzar el equilibrio poblacional entre ellas. Posteriormente en el “*Objetivo rector 6: ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones*”, se subraya la participación social en la rendición de cuentas, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, un sistema de información para la evaluación y seguimiento de acciones, además de la regularización y ordenamiento de la propiedad rural (SHCP, 2001).

Luego, en el apartado “6. *Área de Crecimiento con Calidad*” en el “*Objetivo Rector 4: promover el desarrollo económico regional equilibrado*”, se señala la necesidad del fortalecimiento regional a través del financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas; la utilidad de los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial locales y regionales, la sustentabilidad ecológica regional y el desarrollo de territorios fronterizos nacionales, entre otros aspectos (SHCP, 2001).

Después, en el apartado “7. *Área de Orden y Respeto*”, se presenta el “*Objetivo rector 3: contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática*”, donde se propone alentar la pluralidad social y política; buscando convergencias y acuerdos; fortalecer los sistemas de participación individual y colectiva; la difusión de la cultura cívica y de derechos ciudadanos, mencionando: “*Se pondrá especial cuidado en fortalecer, con hechos y actitudes, la credibilidad de las autoridades gubernamentales y la confianza de la población en sus instituciones de gobierno*” (SHCP, 2001, 112). Con lo cual se busca un fortalecimiento institucional mediante la participación

en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación del trabajo de gobierno, con base en un nuevo marco legal, fiscal, de gasto público, de difusión y acceso a la información (SHCP, 2001).

Así mismo, en el “Objetivo rector 4: construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo”, se menciona el impulso a estados y municipios, buscando democratizar la gestión pública, la corresponsabilidad y la rendición de cuentas. En “7.3.5. *Población y protección civil*”, se indica el “*Objetivo rector 5: fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial*”, que menciona la importancia de los criterios para un ordenamiento territorial sustentable, con una amplia participación ciudadana. Igualmente es mencionado el buscar reducir la vulnerabilidad física fomentando la corresponsabilidad, coordinación y comunicación en los diversos niveles de gobierno, los sectores sociales, privados y la ciudadanía en general. Por último, en el “*Objetivo rector 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal*”, se indica que alcanzar la credibilidad y transparencia en la gestión pública, requiere de mecanismos de evaluación y seguimiento con sistemas de medición de resultados que brinden confianza a la población (SHCP, 2001).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005, presenta diversos avances respecto del Plan previo, mostrando una mayor fortaleza en el empleo de instrumentos, comisiones y mecanismos de evaluación y seguimiento en las políticas. La congruencia es poco mencionada, aunque se indica la idea de que la participación ciudadana y los mecanismos ayuden en la detección de fallas en el diseño, para posteriores cambios. Se favorece la participación abierta y pública en el diseño de políticas, destacando que en el documento no se observan comentarios, estrategias o acciones tendientes a limitarla. Incluso, existe un amplio reconocimiento del valor de las organizaciones sociales y civiles, así como de su impacto en la vida pública. Es de resaltar así mismo la búsqueda por fortalecer la descentralización e imponer un nuevo federalismo. Se debe reconocer que la implementación de la participación se deja al criterio de las autoridades responsables. Sin embargo, es claro que el Plan supone un firme avance en la materia.

Posteriormente se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, del Presidente Felipe Calderón Hinojosa el 31 de mayo del 2007. El Plan contó con mesas de diálogo, con

representantes del Poder Legislativo Federal, ciudadanos, partidos políticos, organizaciones sociales, pueblos y comunidades indígenas, representantes de gobiernos estatales y municipales y especialistas entre otros. Se incluyeron diversas consultas, el correo tradicional, un sitio en internet y la recepción de documentos específicos. Participaron 51,997 personas en 205 foros, de éstas 4,334 eran miembros de 57 comunidades indígenas y 79,921 participaron por otros medios. El Plan propone el “*Desarrollo Humano Sustentable*” como la visión, con un horizonte al 2030 y la “*gobernabilidad democrática*” como premisa básica. La visión plantea una nación donde se rinden cuentas claras y se trabaja de forma corresponsable para el desarrollo (SHCP, 2007).

Entre los diez Objetivos Nacionales planteados, destacan: “7. *Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país*” (SHCP, 2007, 3), así como “9. *Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder*” (SHCP, 2007, 4). Estos objetivos son los que presentan más claramente un contenido referente a la Planeación Democrática, mencionando la participación ciudadana en las decisiones públicas, así como el diálogo y acuerdo entre ciudadanía y autoridad. La estrategia de política pública a implementar, señala que las instituciones federales deben fortalecerse a través de una “*genuina y responsable*” participación ciudadana en la vida pública (SHCP, 2007).

El “Eje 2. *Economía competitiva y generadora de empleos*”, presenta el “*Objetivo 7 Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras*” que incluye entre otros aspectos la inclusión de las zonas rurales de alta y muy alta marginación, al desarrollo nacional, así como la certeza jurídica de la tierra, como mecanismo de desarrollo regional. Después, en el “*Objetivo 10 Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad*” se menciona la necesidad de generar ordenamientos ecológicos del territorio y los mares. Luego, en el “*Objetivo 11 Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y*

promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural”, se propone incrementar la participación de la sociedad rural en la planeación. Posteriormente, en el apartado “2.9 Desarrollo regional integral”, se habla del combate a los desequilibrios regionales, con base en las ventajas comparativas locales y un trabajo en los tres niveles de gobierno. Así mismo, la consideración de la dimensión espacial regional, en la generación de programas y políticas públicas, incluyendo los de infraestructura. Posteriormente en el apartado “2.13 Construcción y Vivienda”, el “Objetivo 17 Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos”, menciona brindar certeza jurídica en las propiedades, e incrementar la disponibilidad de suelo apto para vivienda y sectores económicos; mediante la generación de reservas territoriales y la homologación normativa materia de construcción, en los niveles de gobierno (SHCP, 2007).

En el “Eje 3. Igualdad de oportunidades”, el “Objetivo 3 Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales”, menciona el ordenamiento territorial y la certeza jurídica de la tierra en las zonas marginadas. El ordenamiento territorial y el desarrollo regional se propone coordinarlos entre los niveles de gobierno y la concertación con la sociedad civil; así como para la gestión de riesgos, especialmente ante la población más vulnerable. Así mismo se señala la necesidad de fortalecer el marco institucional para el desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno, con la participación ciudadana (SHCP, 2007).

Por su parte, en el “Eje 4. Sustentabilidad ambiental”, el “Objetivo 4 Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país”, menciona la importancia de generar áreas protegidas para la conservación. El “Objetivo 9 Identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”, implica ejecutar un ordenamiento ecológico nacional, que oriente las acciones, programas y proyectos bajo una planeación sustentable. Igualmente, se considera la recuperación del suelo nacional bajo criterios sustentables, por los tres niveles de gobierno (SHCP, 2007).

Finalmente, el “Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable” presenta el “Objetivo 1 Contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los

poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana”, que busca fortalecer el diálogo democrático y plural como constructor de acuerdos, la promoción de valores democráticos en diferentes órdenes de la vida y organizaciones, en conjunto con la promoción a la tolerancia, la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, el respeto a opiniones, creencias y formas de vida, en un marco de legalidad. El “*Objetivo 3 Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas*”, promueve la creación de Consejos de participación ciudadana, con vista al diseño de políticas, la transparencia y la rendición de cuentas. Así mismo, se plantea generar nuevas metodologías para el seguimiento a la participación pública, con mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. Por último, el “*Objetivo 4 Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos*” resalta la utilidad de instrumentos como el Presupuesto Basado en Resultados y las evaluaciones (SHCP, 2007).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, presenta un acercamiento menos firme a la participación ciudadana que el previo Plan, al mencionarlo en menos estrategias, aunque existe un continuo discurso sobre la transparencia y la rendición de cuentas, en línea con la Planeación Democrática. No se menciona la congruencia, respecto a la perspectiva estudiada. Es positivo el mayor impulso a instrumentos o mecanismos específicos de participación ciudadana, así como su incidencia en las políticas. Ante ello, se observa un avance en institucionalizar de forma más práctica la Planeación Democrática.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, correspondiente a la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, fue presentado el 20 de mayo del 2013. Para el mismo se realizaron 397 acciones de consulta con cinco foros nacionales, 32 estatales y 122 mesas sectoriales con 61,779 asistentes. Adicionalmente hubo 129,299 personas participando en encuestas por internet. El Plan reconoce la importancia de la gobernabilidad democrática que permitió una transición de gobierno. Se mencionan cinco ejes, siendo el segundo “*México Incluyente*”, el que presenta la mayor parte de la estrategia en Planeación Democrática. Adicionalmente se consideran tres estrategias transversales, siendo la segunda “*Gobierno Cercano y Moderno*”, la más cercana a la Planeación democrática a través de la transparencia y rendición de cuentas. Se subraya la existencia de indicadores de seguimiento señalando debe persistir en los programas derivados (SHCP, 2013).

En el eje “México en Paz”, el punto “*I.2. Plan de acción: fortalecer al Estado y garantizar la paz*”, propone un pacto social entre Estado y ciudadanía, para fortalecer la gobernabilidad democrática, proponiendo una coordinación y corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno, una mayor transparencia y el desarrollo de una cultura democrática (SHCP, 2013).

En el eje “México Incluyente”, el punto “*II.2. Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades*”, busca volver al ciudadano en un agente del cambio, mediante su organización y participación; así como un desarrollo comunitario, mayor participación social y un uso social y económico óptimo del territorio. Esto incluye la certeza en la tenencia de la tierra, el ordenamiento territorial de las zonas urbanas y el avance hacia ciudades sustentables y competitivas. Por otro lado, se considera el futuro desarrollo de políticas sociales en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, promoviendo insumos de información y evaluación, mediante datos oficiales (SHCP, 2013).

Posteriormente en el “*Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática*”, en su “*Estrategia 1.1.1. Contribuir al desarrollo de la democracia*”, se menciona el impulso a los derechos políticos y la ciudadanía, emitir lineamientos para la implementar la participación ciudadana y el fomento a la cultura cívica en los tres niveles de gobierno. Luego, en la “*Estrategia 1.1.3. Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno*”, se subraya fortalecer la descentralización. Por su parte en la “*Estrategia 1.1.4. Prevenir y gestionar conflictos sociales a través del diálogo constructivo*”, se marca la necesidad de identificar conflictos sociales, fijando mecanismos de seguimiento sobre actores y conflictos. Así mismo, en el “*Objetivo 1.6. Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano*”, en su “*Estrategia 1.6.1. Política estratégica para la prevención de desastres*”, se menciona la búsqueda por consolidar un Atlas Nacional de Riesgos, replicado en los otros niveles, e impulsar la Gestión Integral del Riesgo. Después, en la “*Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno*”, menciona la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y la promoción de la participación ciudadana, además de la descentralización (SHCP, 2013).

En el “*Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente*”, en su “*Estrategia 2.2.1. Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación*”

social”, se indica la necesidad de fortalecer a los actores sociales en favor de los grupos vulnerables, así como la participación de las comunidades en su desarrollo (SHCP, 2013).

Posteriormente en el “*Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna*”, la “*Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos*”, busca fomentar ciudades compactas, la contención de la mancha urbana hacia zonas de riesgo, reformar el marco de planeación urbana y acciones de renovación urbana, entre otros aspectos. La “*Estrategia 2.5.3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda*”, plantea consolidar una política congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional y urbano en colaboración con la SEDATU, así como en conjunto con la sociedad desarrollar el ordenamiento territorial. Es de señalar que, en el enfoque transversal respectivo, se contempla la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, el desarrollo de ciudades competitivas, el empleo de mejores prácticas en la planeación, así como el fortalecimiento a las contralorías sociales con la participación de la academia (SHCP, 2013).

En el Eje “*México Próspero*”, el “*Objetivo 4.2. Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento*”, con la “*Estrategia 4.2.5. Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía*”, señala que la infraestructura pública debe poseer una visión de largo plazo alineada al Sistema Nacional de Planeación Democrática y con base en su rentabilidad social (SHCP, 2013).

Por su parte en el “*Objetivo 4.4. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo*”, incluye la “*Estrategia 4.4.1. Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad*”, que plantea la planeación integral del territorio mediante ordenamientos ecológicos y el ordenamiento territorial sustentable; en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. La “*Estrategia 4.4.3. Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable,*

resiliente y de bajo carbono”, busca asegurar el ordenamiento ecológico territorial para las zonas en vulnerabilidad ante el cambio climático, aunado a la generación de instrumentos para el Sistema Nacional de Cambio Climático. Finalmente se menciona el Sistema Nacional de Planeación Democrática indicando un listado de 41 distintos programas sectoriales, de desarrollo, nacionales, especiales y regionales que deben realizarse, así como los que se consideren necesarios u obligados por la Ley (SHCP, 2013).

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, menciona de forma limitada el tema de la congruencia en las políticas, al inferirse en algunos puntos. Sin embargo, ello es de forma limitada, al igual que la participación ciudadana, la cual, si bien se reconocen sus ventajas, se incluye en menor medida que en el Plan anterior, sobre el uso de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El fomento e involucramiento de la sociedad civil es inferior también, así como el esfuerzo señalado por su fomento e impulso. El empleo de instrumentos de planeación de políticas es menor respecto a ejercicios anteriores, así como la participación ciudadana, sin acaso proponer sobre lo ya existente, o al menos su permanencia. Ante ello, el Plan supone un retroceso en la materia.

Tras la revisión realizada, se observa un período de instauración de la Planeación Democrática en México, el cual va de 1983 a 1999. Este se caracteriza por una limitada participación, la cual se asienta en el uso de organizaciones sociales corporativistas, quienes entregan a la autoridad su apoyo para la legitimación de la misma. La autoridad limita fuertemente la participación ciudadana, aunque hace un primer uso de otros mecanismos de control y seguimiento para la transparencia y rendición de cuentas. En el segundo período del 2001 al 2012, se observa un desarrollo incremental de la planeación democrática en México. En el mismo la autoridad fortalece la participación ciudadana, dejando de lado el empleo de organizaciones corporativistas, con un mayor interés por las Organizaciones de la Sociedad Civil. El empleo de mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas se fortalece, aunque aún existen limitaciones en la formalización. Finalmente se observa un tercer período de limitación de la participación ciudadana, del 2013 al 2018. En este se existe una limitación del involucramiento de la ciudadanía en los procesos, limitando el avance hacia una mayor participación. Si bien permanecen los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, el avance es reducido, en comparación con el período inmediato previo.

Con base en lo anterior, el Plan de 1983-1988 supone un primer gran esfuerzo en la materia, el cual es superado marginalmente por el Plan 1989-1994. El Plan 1995-2000 supone otro

avance, aunque también marginal. Sin embargo, el Plan 2001-2007 supone el mayor salto cualitativo respecto de su predecesor, en la materia para los planes estudiados. El Plan 2007-2012 presenta mejoras marginales sobre el anterior, mientras que el del período 2013-2018, es un retroceso respecto de su antecesor y en el tema. Ante ello, aún con sus deficiencias, el Plan 2001-2007 supone el que más ha fomentado un avance en profundidad sobre el tema.

Al tiempo que tales planes se presentaban, la normatividad en materia de participación ciudadana se encontraba también en desarrollo. Así, en 1995 se aprobó en la Ciudad de México la “Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México”, como parte de su proceso de transformación en una entidad federativa. Tal Ley permitió la elección de jefes de manzana, como “Consejeros Ciudadanos”, aunque con resultados limitados. Después, en 1998, se presenta una Ley en Jalisco, enfocada a la participación ciudadana, que incluye diversas figuras de participación retomadas el mismo año en la Ciudad de México con su propia Ley, la cual presentó las figuras del plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal y la colaboración vecinal, entre otras (Olvera y Cilano, 2009).

Para el caso de la Ciudad de México, la elección de los consejos vecinales fracasó al encontrarse dentro de un proceso marcado por denuncias, agresiones entre las planillas participantes, intervención de partidos políticos y una participación de tan sólo el 9.4% del padrón electoral (Sánchez, 2000). Debido al fracaso experimentado, en el año 2004 la Ley en la Ciudad de México añade órganos para la representación con base en 1,287 Unidades Territoriales, siendo esos los Comités Ciudadanos y los Consejos Ciudadanos, aunque con resultados semejantes (Olvera y Cilano, 2009). Sin embargo, ello no frenó el desarrollo de nuevas leyes, con resultados variables.

Con la experiencia conseguida, se afirma que las leyes de participación ciudadana abonan en la democratización de la gestión pública mexicana, abriendo oportunidades de diálogo entre sociedad y gobierno. Los resultados son mixtos de acuerdo a cada entidad, como consecuencia de barreras para su implementación, por lo que, es esencial fortalecer tales marcos, pudiéndose considerar la experiencia internacional (Olvera y Cilano, 2009).

Adicionalmente es de mencionar el decreto en 2003, de la Ley de Desarrollo Social, que permite a las Organizaciones de la Sociedad Civil vigilar la política social mexicana (Serrano, 2015), favoreciendo la cogeneración de políticas, aunque esto no ha sido replicado con firmeza.

La participación ciudadana aparece como un componente esencial de la democracia, ante el actuar de las autoridades, pudiendo mostrarse de distintas formas, así como emplear diferentes mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Ante ello, la Planeación Democrática es el marco en que se desarrolla tal participación en México, tras las reformas constitucionales de 1983; siendo incorporadas en los planes nacionales de desarrollo desde entonces, aunque con resultados variables.

Es de resaltar que la participación tendiente a emplear vías institucionales se ha incrementado, alejándose de aquellas que buscan un enfrentamiento directo contra un sistema político (Somuano, 2005), lo cual es valioso en la construcción de una democracia de mejor calidad.

Con esto, se estudia el marco vigente en México, para la implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y con ello de la participación ciudadana en la planeación pública.

II.1.2 La Planeación Democrática Mexicana.

El marco vigente para la implementación de la Planeación Democrática en México, parte de lo marcado en los Artículos 25 y 26 de la CPEUM. Tales artículos han experimentado diversas reformas, aunque el espíritu de lo expresado en las llevadas a cabo en 1983 se ha mantenido con cambios mínimos y tendientes a ampliar sus alcances. Para el caso del Artículo 26 se menciona la generación de dos incisos que complementan el primero, en el cual se detalla tal Sistema. En el Inciso B se habla de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, mientras que, en el C, se indica la existencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ambos son incluidos dentro del Artículo 26 y si bien no hacen mención específica de la Planeación Democrática, se infiere que forman parte del mismo bajo las modalidades de acceso a la información y evaluación de políticas públicas, por lo que guardan congruencia con la búsqueda de fomentar la participación ciudadana.

En la Ley de Planeación se presenta en el Artículo Primero, el establecimiento de las bases para integrar y hacer funcionar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, entre otros aspectos. Posteriormente el *“Capítulo Segundo Sistema Nacional de Planeación Democrática”*, abarca del artículo 12, hasta el 19. El artículo 12 detalla que la Planeación Nacional del Desarrollo debe darse en los términos de la Ley en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, siendo atendido por la Administración Pública Federal

(Congreso de la Unión, 2018), guardando congruencia con los artículos 25, 26 y 133 de la CPEUM. Después, el artículo 13 menciona que las disposiciones reglamentarias de la Ley establecerán las normas de tal Sistema y el proceso de planeación en todas sus etapas. En el artículo 14 se indican atribuciones en el Sistema para la SHCP, destacando el proyecto de PND, habiendo considerado las propuestas de las áreas de la APF, los gobiernos estatales y la participación social; el establecimiento de criterios generales a observar por parte de la APF en sus programas derivados del Plan, en los cuales participaran las autoridades estatales, municipales y demarcaciones territoriales y la participación social de los pueblos indígenas; verificar periódicamente la relación entre presupuestos ejercidos en la APF, respecto de los objetivos y prioridades del Plan; y fomentar el empleo de indicadores (Congreso de la Unión, 2018).

El artículo 15 añade que la SHCP participará en el PND en las políticas financieras, fiscales y crediticias entre otros aspectos. El artículo 16 señala que las dependencias de la APF intervendrán en el Plan, conforme a las materias que les competan, elaborar programas sectoriales considerando aportaciones de las entidades sectoriales, los órganos sectoriales autónomos, los gobiernos estatales y la participación social y pueblos y comunidades indígenas interesados; incorporar la variable territorial promoviendo la congruencia; asegurar que las entidades sectoriales actúen conforme al PND y los programas sectoriales; verificar la relación de los presupuestos ejercidos, hacia los objetivos y prioridades del Plan; entre otros aspectos. Sobre ello destaca la replicación respecto del trabajo realizado por la SHCP en la materia (Congreso de la Unión, 2018).

Luego, en el artículo 17, se señala que las entidades paraestatales elaborarán sus programas sectoriales, conforme a la Ley de Planeación y aquellas otras correspondientes, introducir el tema territorial mediante la atención a las autoridades estatales y la dependencia coordinadora en su sector; así como verificar la relación entre sus resultados y los objetivos y prioridades del programa institucional. Aquí se observa nuevamente una replicación, pero en menor escala de del artículo previo. Así mismo la firmeza en la participación ciudadana, ha sido reducida. A continuación, en el artículo 18, se indica que la Secretaría de la Función Pública revisará el control interno y la evaluación de la gestión pública, sobre las acciones realizadas en toda la APF, para el cumplimiento del Plan y los diversos programas. El artículo 19 indica que el Presidente de la República tendrá la facultad de establecer comisiones intersecretariales cuando se requiera, pudiendo estas tener, subcomisiones para generar sus programas (Congreso de la Unión, 2018).

Posteriormente, el “*Capítulo Tercero Participación Social en la Planeación*”, considera el artículo 20 y el 20 Bis., donde se indica que los diversos grupos sociales formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para que la población exprese sus propuestas en la elaboración, actualización y ejecución del Plan. Se resaltan algunos actores que participarán como órganos de consulta permanentes (Congreso de la Unión, 2018).

En la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se destaca el “*Capítulo Segundo Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano*”, que abarca del artículo 19 al 21. En el artículo 19 se menciona que, para dar cumplimiento a lo expuesto en la CPEUM sobre la materia, deberán constituirse a partir de los poderes ejecutivos estatales y municipales, los consejos estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, así como los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda, de resultar necesario. Con ello se observa la forma en que se instrumenta el tema. Después, en el artículo 20 se señala que tales consejos deben ser representativos democráticamente, por lo que en sus reglamentaciones internas debe considerarse un número de miembros, con perspectiva de género, para participar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas. Tales participantes deben hacerlo a título honorífico y podrán recibir apoyo técnico para tal tarea. Por último, en el artículo 21 se señala que los consejos o ayuntamientos podrán emitir opiniones y propuestas sobre las políticas territoriales y urbanas a nivel estatal o federal; impulsar la participación ciudadana, apoyar en la difusión; evaluar periódicamente los resultados y colaborar en la materia, entre otras funciones (Congreso de la Unión, 2020). Así, existe institucionalización de la participación ciudadana, aunque no se proveen obligaciones de transparencia para evitar se limite a grupos u organizaciones afines. Adicionalmente, se indica explícitamente sobre conformar los consejos municipales, “de ser necesarios”, lo cual abre la puerta a una generación o clausura arbitraria.

El “*Título Décimo Primero Instrumentos de Participación Democrática y Transparencia*”, abarca del artículo 92 al 100, con cinco capítulos. Al respecto, el primer capítulo “*De la Participación Ciudadana y Social*”, abarca el artículo 92 y el 93, señala que los tres niveles de gobierno deben promover la participación ciudadana en todas las etapas de planeación territorial y urbana, la supervisión, seguimiento y evaluación de los proyectos, la protección al patrimonio natural y cultural, la preservación del ambiente, la prevención de riesgos y en

los observatorios ciudadanos. Después, en el segundo capítulo “*Información Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas*”, que contiene el artículo 94 y el 95, se indica que es un derecho la obtención de información gratuita y completa, sobre las disposiciones en planeación urbana (Congreso de la Unión, 2020).

Consecutivamente en el tercer capítulo que contiene el artículo 96, es mencionado que los tres niveles de gobierno promoverán la capacitación a los servidores públicos, además de fomentar programas en mejora regulatoria y gestión urbana, incrementando la transparencia. Luego, en el cuarto capítulo “*Sistema de Información Territorial y Urbano*”, son incluidos los artículos 97 y 98, sobre crear un sistema de información para fomentar el intercambio de información e indicadores. Adicionalmente, los tres niveles de gobierno deberán reportar sus avances en el cumplimiento de tales instrumentos, dentro de sus informes de gobierno. Finalmente, en el quinto capítulo “*Observatorios Ciudadanos*”, el artículo 99 y el 100, detallan que los tres niveles de gobierno promoverán la creación y funcionamiento de observatorios ciudadanos, que analicen problemas en su territorio. Adicionalmente se aclara que las entidades federativas deberán generar los marcos normativos necesarios, para operarlos en sus territorios (Congreso de la Unión, 2020).

Con lo anterior se observa un fuerte impulso a la participación ciudadana, aunque no se identifican mecanismos para asegurar sea aplicado democráticamente. La difusión de la información es ampliamente indicada, aunque sin mecanismos de participación claros. Finalmente, sobre los observatorios ciudadanos no se marcan mecanismos específicos para asegurar provean una participación efectiva.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, decretada el 09 de febrero del 2004, provee un marco de estímulos y apoyos a las agrupaciones u organizaciones de la sociedad civil, que tengan por objeto el fomento a actividades de interés nacional, destacando en el artículo quinto:

III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público (...),

VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural (...),

XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales (...) y

XV. Participación en acciones de protección civil (Congreso de la Unión, 2018, 3).

Tales organizaciones tendrían un impacto valioso en la participación ciudadana en Planeación Democrática, con base en la normatividad analizada. Se menciona en el artículo trece que las dependencias de la APF, participarán con tales organizaciones en la planeación, ejecución y seguimiento a políticas públicas, así como el otorgamiento de incentivos fiscales, entre otros aspectos (Congreso de la Unión, 2018). aunque se debe reconocer que tales organizaciones pueden presentar en ocasiones un esquema clientelar.

Para el caso del Estado de Hidalgo, la CPEH contiene la “*Sección IV De la Planeación Estatal del Desarrollo*”, la cual abarca del artículo 82 al 87. En el artículo 82 se señala que la rectoría del desarrollo estatal le corresponde al Gobierno de la entidad, señalando entre otros atributos, que debe fortalecer el régimen democrático y la rendición de cuentas. Tal situación está obligada a replicarse en el Plan Estatal de Desarrollo, así como los planes municipales. Después el Artículo 83 marca que en el desarrollo estatal deben concurrir los sectores público, social y privado; lo cual es congruente con lo indicado. Luego, en el artículo 85 es subrayado que el desarrollo integral estatal se realizará mediante la Planeación Democrática, promoviendo la transparencia y rendición de cuentas. Adicionalmente se indica que los objetivos de la planeación estatal serán conforme a aquellos del proyecto nacional, impulsando la democratización política, social y cultural. Posteriormente en el artículo 86 se afirma que la planeación será democrática y recogerá las demandas sociales. Finalmente, el artículo 87 señala que la ley será la que determine las características del Sistema Estatal de Planeación Democrática, los órganos responsables, las bases para generar convenios y la inducción de los sectores sociales y privados en los procesos. Así mismo se faculta al poder ejecutivo estatal para establecer procedimientos de participación y consulta, así como los criterios para la generación de los instrumentos de planeación (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2019). Todo lo anterior es congruente con lo expresado en la CPEUM, así como en la normativa federal.

Luego, en la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, para el artículo 1ro, la Ley establecerá la integración y operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática, lo cual es congruente con la CPEH en su artículo 87. En el artículo 3ro. se marca que la planeación estatal impulsará la participación obligatoria de todas las dependencias, municipios y organizaciones sociales dentro del Sistema Estatal de Planeación democrática, mediante un Comité. Después en el artículo 4o se señala que tal

Sistema será coordinado por el ejecutivo estatal, en congruencia con el artículo 87 de la CPEH. El artículo 7o indica que él presidirá el Sistema, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, fomentando la participación ciudadana (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

Posteriormente, la Ley presenta el capítulo segundo “*Sistema Estatal de Planeación Democrática*” que abarca del artículo 14 al 25. El artículo 14 señala que tal Sistema comprende los órganos, procesos, actividades y relaciones que existen entre las diversas áreas de las administraciones públicas, el sector social y privado, así como el Poder Legislativo de la entidad, involucrados en los procesos de planeación estatal. Luego, el artículo 15 señala que la misma Ley establecerá las normas del Sistema, las actividades de formulación, instrumentación, control, evaluación y actualización del Plan y derivados. Por su parte, el artículo 16 señala que la participación deberá realizarse a través de Comités de Planeación regionales y municipales, así como subcomités. A continuación, el artículo 17 indica que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo operará mediante una Junta Representativa, con miembros del gabinete estatal, el legislativo federal y estatal, un Presidente Municipal, dos representantes empresariales, dos de la academia y dos del sector social. El Comité podrá convocar otros actores que considere apropiado (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

Lo anterior implica una participación ciudadana limitada y que puede ser fácilmente manipulada conforme a los intereses del Comité, generando una participación “decorativa”. Lo anterior se fortalece al considerar que, de los 84 municipios, tan sólo un representante estará presente. Si bien deberá convocarse a quien presida la Asociación de Municipios del Estado, ello no asegura una participación amplia y plural, al hacerlo únicamente en carácter de vocal, por lo que ni siquiera el contar con algunas voces críticas implicarán un impacto en las decisiones.

El artículo 18 señala la existencia de subcomités sectoriales coordinados por los titulares de las dependencias estatales, quienes nombrarán sus integrantes. Lo anterior debilita la participación ciudadana en los mismos, al dejar su organización al libre criterio de los responsables sectoriales. A continuación el artículo 19 señala que el Comité conducirá las políticas de planeación del desarrollo, promoverá la participación social en la programación, ejecución, evaluación y actualización de los instrumentos de planeación; propondrá proyectos estratégicos para cumplir con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo; promoverá la coordinación entre los niveles de gobierno, el sector social y el privado;

vinculará sus acciones con las de otros Comités y promoverá el desarrollo regional (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

Luego, el Artículo 20 subraya las responsabilidades de la Unidad responsable de la planeación y prospectiva estatal, que coordinará la planeación institucional en atención a los acuerdos del Comité, la definición del Plan Estatal y derivados, sus metodologías, políticas regionales, evaluación del Plan, apoyo a los municipios en la elaboración de sus planes y la cartera de proyectos estratégicos, entre otras. Después, el artículo 21 señala la participación de las finanzas públicas estatales en la planeación estatal, mientras que el artículo 22 hace lo propio respecto de las áreas responsables de las políticas de control interno. Por su parte el artículo 23 señala la participación en la planeación del desarrollo estatal, que deben tener las diversas dependencias estatales. El artículo 24 presenta lo propio para las entidades paraestatales, y finalmente el artículo 25 subraya la atribución del ejecutivo estatal para establecer comisiones intersecretariales (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016). Ante ello, se observa en el capítulo una promoción limitada de la participación ciudadana.

Posteriormente el artículo 42 señala que la planeación municipal se llevará a cabo a través del Sistema, mencionando que éste comprende órganos y mecanismos permanentes de participación en la planeación local. En el artículo 43 se señala que el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, será el órgano para la planeación, dentro del Sistema Municipal de Planeación Democrática. Tal Comité contará con su propia Junta Representativa, que contempla miembros del gabinete municipal con voz y voto. Para tales Comités pueden convocarse representantes de otros niveles de gobierno, de municipios en la región, de la sociedad civil y legisladores. Adicionalmente se menciona como responsabilidad del Presidente Municipal el asegurar una integración democrática del Comité y subcomités. Ello reproduce el marco estatal, sin embargo, la participación ciudadana carece de poder en las reuniones del Comité, quedando al libre juicio del Presidente Municipal. Ante ello, es clara la debilidad de la participación ciudadana, contradiciendo el discurso sobre su importancia en el nivel local (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

El artículo 44 indica que la planeación municipal incluirá los tres niveles de gobierno, el sector social, el privado y la ciudadanía en general. El artículo 45 indica que el Plan Municipal de Desarrollo se inscribirá en el Sistema Municipal de Planeación Democrática, mientras que el artículo 46 indica que la reglamentación para tal Sistema se dará mediante

la reglamentación municipal. Luego, en el artículo 54 se señala que el ejecutivo estatal promoverá el desarrollo regional en coordinación con los otros niveles de gobierno y en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática. En el artículo 56 se menciona el Comité de Planeación para el desarrollo Regional, con su Junta Representativa pudiendo crear subcomités. Tal Comité, presenta los mismos problemas de falta de representatividad, del estatal. Luego, el artículo 63 señala un Sistema de Información Georreferenciada del Estado de Hidalgo, como parte del Sistema (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

Posteriormente el séptimo capítulo "*Participación Social en la Planeación*", abarca del artículo 67 al 71. En el artículo 67 se menciona que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, realizará consultas sobre la formulación, instrumentación, evaluación y actualización del Plan y programas estatales. A continuación, en el artículo 69 se señala que los sectores sociales, privados y la ciudadanía en general pueden enviar propuestas al Comité para su seguimiento, gestión y canalización. El artículo 70 señala que los comités de planeación promoverán la participación ciudadana, a través de la difusión de la opinión pública, la toma de decisiones y la ejecución de acciones. Finalmente, el artículo 71 subraya que los comités promoverán la participación ciudadana de forma propositiva, organizada y responsable (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016). Lo anterior implican aspectos que pueden parecer positivos en virtud de la participación ciudadana, pero que, al contrastarlo con la conformación de los diversos comités, se observa poco efectiva.

El artículo 72 señala que el ejecutivo estatal podrá coordinarse con otras entidades con vista a proyectos regionales o metropolitanos, aunque siempre en apego al Sistema Estatal de Planeación Democrática. Por último, el artículo 85 indica que, para la medición y control del Sistema Estatal de Planeación Democrática, se implementará un Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

Por otro lado, la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo en su artículo 1ero, define las bases para implementar la participación ciudadana en el tema territorial y urbano. Posteriormente en el artículo 6to se faculta al ejecutivo para promover la participación social en el tema. Luego, en el Artículo 8vo es indicado que, a la SOPOT, le corresponde la generación, administración y evaluación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, contemplando la participación ciudadana en todas sus etapas. El artículo 9no expone entre

otras atribuciones municipales, el formular sus Programas Municipales de Desarrollo Urbano, así como los parciales o sectoriales, el fomento a la organización y participación ciudadana en todas las fases de los programas y la atribución de constituir organismos de participación social y consulta. Después, el artículo 14 expone que el Programa Estatal, los regionales y subregionales sobre el tema territorial y urbano, deberán ponerse a de los otros niveles de gobierno, la ciudadanía, organizaciones sociales y la academia; la recepción de propuestas por la SOPOT y la participación municipal. A continuación, el artículo 15 realiza indicaciones semejantes para los Programas metropolitanos o de conurbaciones. Por su parte en el artículo 16 se menciona que los Programas Municipales deberán remitirse al ejecutivo estatal (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018).

El quinto capítulo "*De la Participación Social y de sus Organismos en el Proceso de Planeación*", abarca del artículo 37 al 46. El artículo 37 indica que el Estado promoverá la participación ciudadana en la fundación, conservación, mejora y crecimiento de asentamientos humanos, bajo un criterio de sustentabilidad. Posteriormente en el artículo 38 es señalado que el Estado y los municipios incentivarán la constitución de agrupaciones comunitarias y la participación de organizaciones sociales, colegios gremiales y la academia. Luego, el artículo 39 marca que la participación social contemplará la evaluación de programas, ejecución de acciones urbanas, construcción y mejora de vivienda de interés social y popular, riesgos, la protección al patrimonio cultural, natural, ambiental y la imagen urbana. A continuación, en el artículo 40, es subrayado que los organismos para la consulta y participación serán auxiliares a los ayuntamientos, pudiendo convertirse en Consejos Municipales u Organismos Públicos Descentralizados. El artículo 41 indica que los Consejos Municipales promoverán la participación. Así mismo, el artículo 42 señala que tales Consejos podrán transformarse en institutos municipales de planeación urbana (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018). De esta forma se observa cómo puede ser institucionalizada y operativizada la participación ciudadana.

En el artículo 80 se menciona que la entidad y municipios podrán hacer uso de instrumentos de regulación del desarrollo urbano, enlistándolos en el artículo 81, destacando las agencias desarrolladoras, las evaluaciones de impacto urbano, los instrumentos de planeación, los observatorios urbanos, los polígonos de actuación, los polígonos y programas de fomento urbano, los programas de desarrollo urbano, la transferencia de potencialidad y la venta de derechos. Al respecto se debe señalar que no todos estos instrumentos poseen mecanismos de participación ciudadana. Finalmente, en el artículo

185 se menciona que el Estado y los municipios promoverán los observatorios urbanos, los cuales contarán con una fuerte participación ciudadana (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018).

En la Ley se menciona de forma limitada la participación ciudadana, siendo casi nula la Planeación Democrática como tal. Es positiva la institucionalización de la participación ciudadana municipal, aunque es opcional y al libre juicio de la autoridad. Si bien se mencionan los observatorios ciudadanos, ello no se vincula, no generando sanciones el incumplimiento.

Por otro lado, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo, establece en el artículo 1ero, los instrumentos de la Iniciativa Ciudadana, la Consulta Popular y la Audiencia Pública. El artículo 2do, menciona que la participación ciudadana se dará bajo principios de democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia. Lo anterior es congruente con lo señalado en la CPEUM, sobre el tema de la Planeación Democrática. Luego, en el Artículo 3ro se subraya que los ciudadanos de forma individual y colectiva, pueden expresar sus opiniones a través de los instrumentos señalados (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2021).

Tales formas de participación son valiosas, pero con una efectividad limitada, puesto que para su implementación deben contar con un apoyo ciudadano elevado, además de enfrentar un proceso complejo y tardado, el cual ningún instrumento de planeación, acción o proyecto llevado a cabo por la autoridad debe cumplir. Ante ello, la Ley se observa poco práctica y alejada del fomento a la participación ciudadana.

En general se observa un marco legal federal que reconoce y fomenta la Planeación Democrática. Existen puntos por mejorar, aunque las bases son reconocibles. Sin embargo, al descender al nivel estatal, ello se reduce. Si bien la institucionalización es alentadora, las leyes dejan a la participación ciudadana en un papel de vocal, cuando se incluye. Al pasar al nivel municipal ello es aún más limitado, otorgando oportunidades para ignorarla por completo sin ninguna consecuencia. La Ley de Participación de Ciudadana para el Estado de Hidalgo, con sus amplias barreras, muestra el empleo de la participación ciudadana, como elemento “decorativo”, o “para el discurso”. Así, es necesario fortalecer los marcos legales en favor de la Planeación Democrática, pero en especial a partir del nivel estatal con su visión rezagada la cual permea y endurece hacia el nivel municipal.

Ahora, se revisa el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, de la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador. Dicho Plan fue decretado el 12 de Julio del 2019 y reconoce la Planeación Democrática plasmada en la CPEUM, señalando principios rectores que guían la propuesta; destacando el de “*Democracia significa el poder del pueblo*”, en el cual se habla de una “*democracia participativa*” que involucre a la sociedad en las decisiones de la autoridad, soportado en mecanismos como la consulta popular, la revocación de mandato y las asambleas comunitarias (Presidencia de la República, 2019).

El primer eje “*Política y Gobierno*”, contiene el punto “*Hacia una democracia participativa*”, e incluye una justificación en que se menciona la existencia de una clase política alejada de los intereses de la población, lo cual generó una separación que fomentó desconfianza en la misma. Ello se busca enfrentar eliminando tal separación entre el pueblo y el gobierno. Después se presenta el punto “*Revocación de mandato*”, en que se propone establecer dicho mecanismo buscando controlar a las autoridades y combatir ineficiencias y malas prácticas. Posteriormente se incluye el punto “*Consulta popular*”, en el cual el gobierno federal busca someter a consulta diversas “*decisiones estratégicas de interés nacional*”, así como temas regionales, locales y (Presidencia de la República, 2019).

Posteriormente, el segundo eje “*Política Social*”, incluye el punto “*Desarrollo sostenible*”, donde se señala que el ejecutivo federal considerará los aspectos sociales, económicos y ambientales en sus políticas y programas. Para ello plantea una serie de programas, destacando “*El Programa Nacional de Reconstrucción*”, que atendería a la población afectada por los sismos ocurridos en septiembre del 2017 y febrero del 2018. Así mismo el programa “*Desarrollo Urbano y Vivienda*”, a través del Programa de Mejoramiento urbano y Vivienda, para aplicarse en catorce municipios del país, con la vivienda social como prioridad (Presidencia de la República, 2019).

Posteriormente el tercer eje “*Economía*”, presenta proyectos regionales, destacando “*El Tren Maya*”, mencionando propiciará un ordenamiento territorial de la región. Adicionalmente está el “*Programa para el desarrollo del Istmo de Tehuantepec*”, donde se menciona la realización de una consulta con la participación de los pueblos de la región (Presidencia de la República, 2019).

Finalmente se incluye un epílogo, con una visión al año 2024, donde se menciona la existencia para ese entonces de una sociedad participativa e involucrada en la toma de decisiones, al incorporar la democracia participativa en la vida pública nacional.

El Plan se revisa con el “Anexo XVIII-Bis”, que lo complementa, haciendo referencia a los artículos 25 y 26 de la CPEUM. Propone un modelo de desarrollo democrático con instituciones y mecanismos representativos y participativos, buscando una sociedad corresponsable en el desarrollo nacional y en la protección y ejercicio de los derechos humanos. Posteriormente se menciona la búsqueda porque en los próximos 20 años a la publicación del Plan, se restablezca la confianza en el gobierno, mediante el empoderamiento ciudadano y la reducción en las brechas regionales en desarrollo. En el documento se consideran tres temáticas o ejes a ser abordados con base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática: “1) *Justicia y Estado de Derecho*; 2) *Bienestar*; 3) *Desarrollo Económico* (Presidencia de la República, 2019, 28)”

Es necesario recordar que el documento plantea tres ejes transversales debido al impacto en los problemas que se esboza atender:

1. Igualdad de género, no discriminación e inclusión,
2. Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública y
3. Territorio y desarrollo sostenible (Presidencia de la República, 2019, 29).

Para implementarlos, es señalado que debe entre otros aspectos, fortalecer la Planeación Democrática, incorporando un enfoque de género, impulsar una mayor transparencia en los actos de gobierno, así como añadir la variable territorial con vistas a la reducción de asimetrías regionales y el fomento al desarrollo sostenible nacional.

En el primer Eje “*Justicia y Estado de Derecho*”, el “*Objetivo 1.2 Fortalecer la cultura democrática, abrir el gobierno a la participación social y escuchar de manera permanente a la sociedad, dando especial atención a las mujeres y los grupos históricamente discriminados y marginados*”, señala la necesidad de promover el diálogo entre el gobierno y la sociedad; fomentar una ciudadanía a partir de la perspectiva de género y los derechos humanos, con vistas a la participación ciudadana; la participación de los individuos, comunidades, organizaciones, la academia y el sector privado, en todo el ciclo de las políticas públicas; el fortalecimiento a la transparencia y el de la consulta libre. Después en el “*Objetivo 1.8 Mejorar la capacidad de prevenir y combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad.*”, se señala el combate a la corrupción mediante la transparencia, la rendición de cuentas, el desempeño basado en resultados y las evaluaciones, entre otros elementos. A continuación, el “*Objetivo 1.9 Construir un país más resiliente, sostenible y seguro*”, busca reducir los riesgos y mejorar la resiliencia, mediante mecanismos de

planeación y gestión urbanas y el empleo del ordenamiento territorial y el ecológico, así como una mayor transparencia y rendición de cuentas. El Eje finaliza con la mención de un decálogo en el que se destaca la idea de una contraloría ciudadana en cada dependencia del gobierno (Presidencia de la República, 2019).

El segundo Eje, “*Bienestar*”, incluye el “*Objetivo 2.5 Garantizar el derecho a un medio ambiente sano con enfoque de sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio y los paisajes bioculturales*”, donde se menciona como estrategia el fortalecimiento de la gobernanza ambiental y territorial, con el empleo de la transparencia, la participación y la intersubjetividad y el fomento a la investigación y cultura ambiental, buscando mecanismos e instrumentos con una visión corresponsable entre los actores sociales. Luego, el “*Objetivo 2.6 Promover y garantizar el acceso incluyente al agua potable en calidad y cantidad y al saneamiento, priorizando a los grupos históricamente discriminados, procurando la salud de los ecosistemas y cuencas*”, señala entre otras estrategias, la de una supervisión participativa en el cuidado del agua. A continuación, el “*Objetivo 2.7 Promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible*”, propone reubicar viviendas en zonas de riesgo y otorgar certeza jurídica a la propiedad. Posteriormente el “*Objetivo 2.8 Fortalecer la rectoría y vinculación del ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, mediante el uso racional y equilibrado del territorio, promoviendo la accesibilidad y la movilidad eficiente*”, promueve la planeación territorial ecológica y urbana, con escalas regionales, estatales, metropolitanas, municipales y comunitarias, bajo criterios de sostenibilidad, con la participación de los tres niveles de gobierno, los sectores sociales, privados, académicos, pueblos y comunidades indígenas. Adicionalmente se propone mejorar las condiciones de habitabilidad y movilidad, con acceso universal y énfasis en el transporte público, infraestructura y equipamiento. Así mismo, busca promover la seguridad jurídica en la propiedad pública, privada y social. Para finalizar el Eje se presenta el decálogo en el que se destaca fomentar el desarrollo regional con una visión ambiental (Presidencia de la República, 2019).

En el tercer Eje “*Desarrollo Económico*”, el “*Objetivo 3.3 Promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sostenibilidad*”, incluye la generación de infraestructura que permita incluir las periferias urbanas, así como las regiones marginadas en el desarrollo, bajo una perspectiva de sustentabilidad ambiental. A

continuación, el “*Objetivo 3.4 Propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sostenibles que favorezcan la inversión pública y privada*”, señala el fortalecimiento a la gestión de riesgos, entre otras estrategias. Luego, en el “*Objetivo 3.5 Establecer una política energética soberana, sostenible, baja en emisiones y eficiente para garantizar la accesibilidad, calidad y seguridad energética*”, se plantea garantizar los derechos de los pueblos indígenas, así como otros grupos sociales que habiten zonas donde se realicen actividades en materia energética. Consecutivamente, en el “*Objetivo 3.6 Desarrollar de manera transparente, una red de comunicaciones y transportes accesible, segura, eficiente, sostenible, incluyente y moderna, con visión de desarrollo regional y de redes logísticas que conecte a todas las personas, facilite el traslado de bienes y servicios, y que contribuya a salvaguardar la seguridad nacional*”, se propone mejorar los accesos a localidades marginadas, así como fomentar mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas para los programas y proyectos de infraestructura nacional. Posteriormente, el “*Objetivo 3.8 Desarrollar de manera sostenible e incluyente los sectores agropecuario y acuícola-pesquero en los territorios rurales, y en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas*”, marca la necesidad de aprovechar el suelo de forma sostenible, ante el cambio climático, e impulsar al entorno rural con políticas regionales (Presidencia de la República, 2019).

Luego, en el “*Objetivo 3.9 Posicionar a México como un destino turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente*”, entre otras estrategias se menciona desarrollar un modelo turístico que reduzca las brechas regionales y comunitarias, así como el empleo del ordenamiento territorial, regional y urbano en la consolidación de proyectos turísticos indígenas. Después, en el “*Objetivo 3.10 Fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático para mejorar la calidad de vida de la población*”, se propone entre otras cosas el promover las capacidades institucionales en la planeación ante el cambio climático. Para finalizar el Eje, se presenta el decálogo en que se destaca la dotación de infraestructura a comunidades indígenas, entre otros temas (Presidencia de la República, 2019).

Después, el quinto capítulo “*Sistema Nacional de Planeación Democrática*”, reconoce tal Sistema a partir de lo señalado en la CPEUM, por lo cual se realizó una serie de eventos que contaron con la participación de diversos grupos sociales, dependencias de la APF y la ciudadanía en general. Se destaca un foro nacional, 32 estatales, 29 especiales, 13 en

los Estados Unidos, 87 mesas sectoriales, así como una encuesta a niños y adolescentes. Adicionalmente se contó con la recepción de propuestas físicas y por correo electrónico. La consulta en línea “*Planeando juntas y planeando juntos*”, tuvo una participación de 7,458 personas, mientras que la de niños y adolescentes “*OpiNNA que Buen Plan*” contó con 14,756 participantes, al tiempo que el “*Foro Nacional de Consulta Ciudadana Planeando Juntos la Transformación de México*”, contó con 550 participantes. Los foros estatales contaron con 15,400 participantes, los especiales superaron los 10,200 y las mesas sectoriales alrededor de 4,800 participantes. Por su parte, los foros en los Estados Unidos tuvieron 2,060 asistentes y las propuestas recibidas alcanzaron las 3,699 en conjunto. Se señala que cada entidad tuvo resultados distintos. Finalmente se indican cuáles son los programas sectoriales a desarrollar a partir del Plan.

Por último, se realiza una vinculación entre los objetivos del Plan, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, impulsados por la Organización de las Naciones Unidas y adoptados por nuestro país, buscando con ello una alineación con tal marco.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, posee cualidades limitadas como instrumento de planeación. Si bien el suplemento que ofrece el Anexo XVIII-Bis., permite cumplir esa función, el Plan es presentado de forma independiente. El tema de la congruencia en el Plan es ignorado, así como el de la rendición de cuentas. Los aspectos de transparencia se mencionan en contados casos, dejando incluso el segundo eje del Plan sin mencionarlos. El Plan no posee un diagnóstico, el cual sí está presente en el Anexo, así como aspectos de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, los Ejes son distintos, reduciendo la efectividad. En el Plan se reconocen algunas formas de participación, aunque limitadas a ejercicios de participación electoral, propuestos, diseñados y revisados por la autoridad. Ante ello, se debe reconocer que el Plan muestra un avance limitado en materia de Planeación Democrática y participación ciudadana, respecto del Plan previo. El Anexo incluye la Planeación Democrática, aunque como recuento de los foros y consultas hechas a propósito del documento. En conclusión, el Plan realiza una propuesta limitada respecto a planes previos en participación ciudadana.

La Planeación Democrática tiene una gran importancia en la normatividad federal, de forma congruente con lo expresado en la constitución, mediante mecanismos propuestos para su aplicación e inclusión en todas las etapas de planeación. Al observar una legislación estatal, es perceptible tal obligación, su conveniencia, además de un esfuerzo por institucionalizarla. Sin embargo, se observan diversas barreras, generando marcos

manipulables. Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas se mantienen, pero al limitar los actores se reduce el impacto. Al pasar al caso municipal se observa que la participación ciudadana es aún más limitada, con marcos que permitirían incluso frenarla. Lo anterior implica la necesidad de fortalecer los marcos normativos desde el nivel federal, aunque el énfasis debe darse en el caso estatal y municipal, al ser los más rezagados.

El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento de planeación muestra carencias en asegurar la Planeación Democrática, ante ello es necesario revisarlo hacia una congruencia con los objetivos de la planeación en México.

II.2 Gobernanza.

II.2.1 Construcción de la Gobernanza.

El término de la gobernanza es complejo debido a la variedad de formas de ser entendida, sin embargo, se puede afirmar que el concepto engloba al menos una de cinco características: visibilizar actores en procesos de toma de decisiones; la concepción de un universo complejo en que actúan las políticas, por lo que la participación es necesaria; un gobierno que colabora con redes público-privadas; una teoría de cambio basada en la transparencia y rendición de cuentas; así como un cambio en la sociedad a través de redes, buscando sustituir o complementar a la autoridad. Adicionalmente puede ser comprendida como un término sobre el actuar gubernamental, como una vertiente de un área del conocimiento o de la labor del gobierno en un sector. Dichas especificaciones tienen en común partir de la concepción de la gobernanza a partir de aquella ligada a la relación gobierno y sociedad, la cual incorpora las características mencionadas (Porrás, 2016).

El origen de la gobernanza se engloba en dos grandes visiones: como una forma de enfrentar un entorno cambiante en que las instituciones públicas han perdido legitimidad ante la sociedad; o como una oportunidad de cambiar la operación del actuar público, gracias a nuevas herramientas políticas e instrumentos conceptuales. Tales argumentos surgen de aspectos como la crisis del Estado y su pérdida de credibilidad, la existencia de una sociedad compleja y altamente preparada, la incapacidad del gobierno de aprovechar los nuevos instrumentos y herramientas, la aparición de grandes redes con una capacidad de organización que rivaliza con el gobierno, el ideal democrático mundial de empoderamiento ciudadano, la gran fama y

esperanzas en el tema, así como el modelo económico y la relación gobierno-sociedad con objetivos compartidos (Porrás, 2016). Estos diferentes aspectos son enfrentados a su vez por aquellas características que se considera en el concepto mismo de la gobernanza.

La gobernanza no tiene en la actualidad un cuerpo de conocimiento lo suficientemente consolidado, sin embargo, el proceso de su construcción considera tanto derechos, como obligaciones para la sociedad, pero sin disminuir las responsabilidades del Estado. En esta relación, la sociedad construye su ciudadanía, atendiendo necesidades colectivas, a la vez que reconfigura al Estado hacia uno más democrático (Ziccardi, 2004). Así mismo, considera las reglas de interacción sociedad-gobierno con base en la generación de políticas públicas, en una operación que incluye redes de actores, que impactan positiva o negativamente en procesos de la autoridad y el timoneo de su actividad, ofreciendo servicios y productos a partir de una firme rendición de cuentas y restricciones presupuestales (Mette, 2004). Por otro lado, cuando un conflicto incluye gran cantidad de actores con intereses competitivos y cooperativos, las autoridades deben buscar la colaboración y consensos. Aquí, la mediación tiende a dar mejores resultados que los mecanismos tradicionales o formales, por lo que los sistemas de mercado, no son la única alternativa, añadiéndose la oportunidad del timoneo, con base en las redes de actores. Esto es importante porque la gobernanza no se centra en una relación de insumos y resultados, sino en el propio proceso ante la sociedad y los actores involucrados (Bovaird y Loeffler, 2015).

Por otro lado, la gobernanza busca generar un marco legal, así como de acción colectiva, con vistas a influenciar en el timoneo del gobierno, hacia ciertos resultados sociales, políticos y económicos (Stoker, 1998).

Cabe señalar que tal concepto del timoneo, parte de la comprensión de que el gobierno ocupa el lugar central del proceso de toma de decisiones frente a ciertos objetivos. Sin embargo, ello ya no es del todo cierto en un número creciente de problemas públicos, al ser desplazado como actor central, por la sociedad; adicionalmente la creciente complejidad del gobierno, hace más difícil el que cada dependencia, programa, estrategia, proyecto o acción, estén en efecto dirigidos a objetivos en común. En correspondencia, se reconoce la capacidad e intereses que poseen los actores gubernamentales, sociales y privados, por aportar u obstaculizar en el cumplimiento de los objetivos en común. Ante ello, se busca “timonear” como en una embarcación,

guiando el comportamiento de los actores para encauzarlos hacia el cumplimiento de objetivos. Tal aspecto es esencial, debido a que cada actor presenta diversos grados de independencia, jerarquía, y capacidad de autoorganización, frente a sus propios objetivos. Entonces, el mandar un cambio en el comportamiento, no siempre será la solución óptima para cada actor, ante un objetivo en común (Porrás, 2017).

Las redes de personas, organizaciones y actores suponen un nuevo tipo de interacción en la relación sociedad-gobierno, en la cual se dificulta predecir los resultados, debido a la inmensa cuantía de posibles interrelaciones. Estas pueden ser mecanismos igualitarios de representación ante la autoridad, cuando los recursos son semejantes entre los miembros de estas. Aunado a ello, la existencia de redes altamente autoorganizadas, genera una contraparte compleja ante la autoridad. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de transparencia puede reducir notoriamente su representatividad, pudiendo derivar en pequeñas unidades sectarias con monopolios de participación sobre temáticas distintas. Así, es necesario asegurar un amplio uso de la información y la diplomacia, en la búsqueda de un diálogo constructivo (Meyenberg, 2012 y Porrás, 2017).

Al respecto se destaca la posibilidad del uso por parte de la autoridad, de una “*Ley suave*”, es decir acuerdos, criterios o declaraciones; empleando la normatividad, con vistas al contexto y un compromiso entre sociedad y gobierno. Lo anterior en contraposición a una “*Ley dura*”, que implicaría una aplicación firme de la Ley, a través de códigos con un carácter punitivo (Porrás, 2016). Ante ello, la gobernanza requiere de compromisos mutuos, fomentando una relación más transparente y recíproca.

Se debe comentar que entre las diversas herramientas que buscan complementar el trabajo de la autoridad en la consecución de sus objetivos, destaca la gobernabilidad. La gobernabilidad aspira a una autoridad eficaz que dirige a la sociedad. Por tanto, el enfoque es que la autoridad es suficiente para lograr tal cometido, no requiriendo otros actores. La gobernanza en cambio supone que no existe un actor que posea conocimiento perfecto y pueda realizar la acción de dirigir una sociedad por sí solo. Adicionalmente, la gobernabilidad supone que los objetivos que se plantea el gobierno, son los mismos de la sociedad, mientras que la gobernanza reconoce que la sociedad a través de sus actores y redes tiene una capacidad innata suficiente para marcar sus propios objetivos y perseguirlos con independencia. Así mismo, la gobernanza cuestiona la idea de un gobierno autosuficiente, con capacidad efectiva de auto

regulación y rendición de cuentas. Así, la gobernanza ha sido cuestionada a partir de la gobernabilidad democrática, que supone una administración que interactúa con la sociedad, hacia la consecución de objetivos nacionales (Porrás, 2016). Al respecto se subraya que estas herramientas no son mutuamente excluyentes; la eficacia puede estar ligada a esquemas de gobernabilidad en su funcionamiento interno, así como apoyarse en la gobernanza, para asegurar relaciones constructivas con la sociedad (Meyenberg, 2012). Entonces, ambas herramientas pueden ser compatibles con la Planeación Democrática, sin embargo, la gobernanza ofrece un mayor peso en favor de la sociedad. Adicionalmente, la crisis del Estado limita su capacidad para dirigir efectivamente a la sociedad, por lo que la gobernanza resulta aún más valiosa con vistas al cumplimiento de las obligaciones constitucionales en la materia.

La gobernanza ha sido adoptada por diversos organismos internacionales entre sus recomendaciones hacia sus estados miembros. Esta es mencionada en los años setenta por distintas instituciones, aunque es hasta los noventa, que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consideró la idea de una buena gobernanza (Good Governance), para aquellos gobiernos con baja intervención financiera y gran participación de la sociedad civil (Somoza, 2013). En el año 2001, la Comisión Europea presentó el Libro Blanco Sobre la Gobernanza, donde se indica:

Una buena gobernanza se basa en cinco principios acumulativos:

apertura: las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones;

participación: conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas;

responsabilidad: es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido;

eficacia: deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiados, y éstas deben producir los resultados buscados;

coherencia: las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.

(Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, 1)

Por tanto, esta concepción considera elementos de transparencia, participación ciudadana, corresponsabilidad, seguimiento y congruencia con la normativa aplicable. Con ello, el concepto considera a la participación como un proceso de responsabilidad mutua entre sociedad y gobierno. Adicionalmente se han incorporado otros aspectos como la equidad social y la sustentabilidad, a medida que la herramienta se adapta a la visión contemporánea del desarrollo. Con esto, el concepto de gobernanza seguirá transformándose con el avance de las ciencias sociales y los valores que se consideren meritorios.

La incorporación de nuevos componentes o valores dentro de la gobernanza, es de suma importancia, por lo que la cooperación intersectorial resulta esencial, implicando un acercamiento interdisciplinario a los problemas y contextos. Ante esto, es primordial buscar una participación entre sociedad, sector privado y gobierno, la cual refleje el contexto y el tipo de colaboración que se aspire alcanzar entre los actores involucrados (Porrás, 2017). Naturalmente alcanzar tal situación es complejo, por lo que es clave asegurar la transparencia, así como el empleo de alternativas creativas en la generación de acuerdos.

Los problemas públicos presentan complejidades que se van incrementando, a medida que se reconocen aspectos con un impacto significativo en la calidad de vida de la población. Ello ha propiciado la aparición de diversas interpretaciones de la gobernanza enfocadas en un área del conocimiento o sector de planeación. Cada especificación a su vez, añade aspectos únicos y nuevas puertas de diálogo.

Es necesario que cada modalidad de gobernanza se adhiera en su esencia a aquellos aspectos mínimos básicos que la definen: la cooperación entre actores, la capacidad de autoorganización, la transparencia y rendición de cuentas, la guía o timoneo efectivo, así como la realidad intersectorial (Porrás, 2017).

Adicionalmente, es necesario apuntar que debe asegurar mejores resultados en las políticas públicas implementadas, así como una participación de todos los actores involucrados, para asegurar que sus resultados se alcancen bajo principios de gobernanza acordados. Esto implica mejoras cualitativas y perceptibles, más que mejoras en indicadores de seguimiento, los cuales no consideren el contexto o la experiencia de las poblaciones beneficiarias (Bovaird y Loeffler, 2015). Ello no implica

dejar de emplear herramientas valiosas como los Presupuestos Basados en Resultados, entre otros, sino el comprender sus límites.

La buena gobernanza es el ideal propuesto por las grandes organizaciones internacionales en que México y otros países se inscriben. Ante ello, tal forma de gobernanza es la base sobre la cual debe plantearse la gobernanza local a implementa, aunque puede profundizar el sector de planeación, así como el contexto en que se suscriba.

Naturalmente la gobernanza no puede quedar exenta de cuestionamientos, destacando el hecho de que puede emplearse para promover visiones acordes a las de las autoridades. En tal caso, la participación es una manifestación de un arreglo entre grupos de poder con la autoridad, para legitimarle. Así mismo, es señalado que las redes pueden terminar generando cotos de poder, que fortalecen relaciones de poder entre sus jerarquías y el gobierno. Adicionalmente se sugiere que la popularidad del concepto, podría deberse a expectativas irreales, aunadas a un concepto “de moda”, sobre la participación ciudadana (Porrás, 2016). Por otro lado, se ha señalado que la gobernanza puede emplearse como un mecanismo de control por parte de la autoridad, al reducir la independencia de los actores sociales y obligarlos a involucrarse en procesos participativos controlados. Esto sin dejar de lado que la aplicación de la gobernanza, genera nuevas dificultades al actuar gubernamental (Meyenberg, 2012). Esto último puede generar un rechazo legítimo, basado en restricciones de tiempo y recursos, además de la complejidad técnica de algunos temas, o sus dependencias con otros temas menos visibles.

Así mismo, aún y cuando la gobernanza sea efectivamente normada, esta puede fallar en su implementación, debido a tensiones entre la sociedad y el gobierno, así como las diferencias en las labores y prácticas mismas que realiza la sociedad, el sector privado y el gobierno. Así mismo, aspectos como liderazgos débiles, escalas y períodos de actuación distintos, la aparición de conflictos sociales y el diseño mismo de las instituciones pueden generar una “gobernanza fallida” (Stoker, 1998).

Dicho lo anterior, si bien es posible que las redes de actores sociales puedan emplear sus posiciones para beneficiarse, ello no implica que eso ocurrirá en todos los casos. Así mismo, los problemas de clientelismo son conocidos y pueden enfrentarse con una mayor transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, es innegable que las

instituciones deben reformarse ante los nuevos retos que enfrentan, por lo que la incorporación de criterios de gobernanza puede servir de argumento para acelerar tales procesos, mejorar sus liderazgos internos y adecuar sus mecanismos. Respecto de problemas fuera de contexto que afecten los procesos de participación, estos ocurrirán de forma independiente y no deben ser un argumento para frenar la gobernanza en un contexto distinto. Finalmente, la gobernanza ofrece suficientes beneficios al actuar gubernamental y de la sociedad, como para ser un simple criterio pasajero.

Entre las críticas a la visión concreta de la buena gobernanza se destaca la recomendación por la reducción del estado y la austeridad fiscal, así como el énfasis en las instituciones públicas y la alta estima en los resultados esperados (Porrás, 2016). Sin embargo, se debe señalar que la gobernanza debe reconocer el papel predominante de la autoridad, porque minimizarlo puede generar falsas expectativas acerca de los alcances de la participación. Así mismo, en México implicaría rechazar el papel rector del Estado. Finalmente, la reducción del estado y la austeridad fiscal no necesariamente entran en conflicto con la transparencia y rendición de cuentas.

La gobernanza es una herramienta que fomenta la participación ciudadana, con base en el timoneo del actuar de la sociedad y el Estado, hacia objetivos de política. Ante ello, la buena gobernanza ha sido promovida como un ideal a perseguir, por parte de múltiples organismos internacionales con los que colabora México. En consecuencia, la gobernanza se observa como una herramienta valiosa en asegurar una Planeación Democrática del Desarrollo, al fomentar valores congruentes con la misma.

II.2.2 La Gobernanza Territorial y Urbana.

Los procesos de intervención a gran escala del territorio y las ciudades a partir de sus espacios vacíos, tienen un resurgimiento a partir de los años ochenta, en los Estados Unidos, para ser continuado en Europa y Latinoamérica. Estos se ligaban a la imagen urbana, buscando fomentar la competitividad y la atracción de inversiones. Así mismo, la generación de nuevas centralidades en las ciudades, motivó el interés por la provisión de servicios residenciales, comerciales, culturales y de ocio; en que la generación de arquitectura emblemática como estadios, proyectos de transporte y museos con gran proyección regional o internacional, en favor del marketing urbano, dominó las tendencias (Somoza, 2013).

Con ello, se observó un creciente acercamiento del gobierno hacia los sectores empresariales, ofreciendo beneficios, subvenciones u obras de infraestructura para atraerlos, generando un empresarialismo urbano. Esto se realizó mediante una negociación entre gobiernos locales, grandes capitales internacionales, y grupos corporativistas locales, lo cual produjo impactos tanto en los espacios urbanos, como en las instituciones mismas dedicadas a la planeación territorial y urbana. Se buscó especializar las ciudades en torno a intereses empresariales internacionales y locales, conforme a cuatro modelos: aprovechamiento de las ventajas locales en la división internacional del trabajo; fomento a ventajas en la división espacial del consumo de atractivos locales o calidad de vida local; funciones de control y mando en temas como las finanzas o el gobierno; y la redistribución de excedentes de administraciones centrales, como la descentralización de dependencias o instalaciones militares. Se subraya que tales modelos no son excluyentes e implicaron una transformación de las ciudades, en la cual, si bien existen casos de éxito, hay aún más casos de fracaso (Harvey, 2007).

Estos desarrollos implicaban inversiones importantes, que se aseguraban serían cubiertas por medio de incrementos en el precio del suelo, e ingresos para el territorio intervenido. Así mismo tales proyectos suelen tener altos costos que usualmente se incrementan, debido al carácter especulativo. En consecuencia, se observa en múltiples casos una distribución desigual de riesgos y beneficios entre el gobierno y el sector privado, buscando beneficios usualmente efímeros ante la competencia internacional (Harvey, 2007 y Somoza, 2013). Adicionalmente, en ocasiones la autoridad adquiere una función de empresario político, abogando por los intereses del sector privado, pudiendo degenerar en actos de corrupción. Lo anterior debido a que tales políticas y proyectos pueden requerir cambios a la normatividad, vulnerando los derechos de la ciudadanía, debilitando el Estado (Morales, 2017), socializando costos y privatizando beneficios.

El argumento de la revalorización del suelo es cuestionable dado que cuando en verdad se presenta, genera una rentabilidad económica, más no necesariamente también una social (Morales, 2017). En consecuencia, los beneficios no siempre llegarán a la mayoría de la población o incluso a los habitantes locales, por lo que no se reinvertiría en la zona.

Como consecuencia de estos modelos se observan procesos de gentrificación urbana, en que existe un incremento en los precios de la vivienda, sin la atracción de inversiones esperada; generando ciudades con fragmentaciones urbanas y sociales (Somoza, 2013). Así mismo, en la experiencia Latinoamericana, la gestión urbana parece marcada por la aplicación arbitraria de normas; el empleo de los espacios públicos conforme a intereses particulares y segregadores; así como la persistencia de conflictos los cuales adquieren un carácter endémico (Duhau y Giglia, 2004).

Por otro lado, destacan los llamados “megaproyectos”, con los que se busca impulsar una ciudad, sin embargo, estos pueden producir en ocasiones exclusión social, un incremento de la desigualdad y la vulnerabilidad social, como consecuencia de los cambios de uso de suelo que requieren, debido a su magnitud y predilección por ubicarlos en espacios centrales, así como acciones de regeneración urbana, que atienden a criterios estéticos e intereses de inversión. Adicionalmente, los megaproyectos suelen carecer de mecanismos de participación ciudadana, que incluyan a la población ajena a los sectores económicamente implicados (Morales, 2017).

Debido a que estos proyectos incluyen la colaboración de los sectores privados con el gobierno, existe una crítica que considera los múltiples resultados negativos, como un producto de la gobernanza (Somoza, 2013). Sin embargo, se debe señalar que tales procesos de planeación son producto de una participación que sólo incluyó a grupos de interés, sin mecanismos adecuados de transparencia, rendición de cuentas y evaluación. Ante ello, calificársele de gobernanza es incorrecto, siendo en realidad una planeación estratégica, con participación ciudadana incompleta y poco representativa.

En consecuencia, la planeación territorial y urbana debe considerar las necesidades de la población de forma amplia, aprovechando las capacidades endógenas del espacio y no en función de necesidades de actores externos que pueden tener visiones sólo de corto plazo en la zona (Somoza, 2013). Si bien el impacto de los grandes proyectos icónicos de infraestructura puede ser provechoso para la población local, la validación de esa estrategia, debe darse con base en la mejora sensible y perceptible de la calidad de vida de los habitantes en general. Lo anterior puede alcanzarse con una Planeación Democrática, que considere el aspecto de la gobernanza, sobre el espacio urbano.

Adicionalmente, en el caso de una metrópolis existe una gran cantidad de instancias de gobierno, las cuales atienden los problemas de una ciudad de forma seccionada

fragmentándola en sus políticas, resultando en acciones independientes y hasta contradictorias (Moreno, 2006). Lo anterior, es aún más notorio en el caso de la planeación territorial transfronteriza, donde los marcos legales pueden llegar a tener variaciones aún más grandes (Oliveras, 2016), especialmente al observar que cada espacio puede tener normativas conforme a necesidades o particularidades locales (Biswas, Jana, Arya y Ramamritham, 2019). Con esto, el fenómeno metropolitano requiere de un esfuerzo más profundo en la generación de políticas que comprendan sus múltiples facetas.

Por otro lado, es necesario considerar los grupos poblacionales subrepresentados, con una visión del espacio y pertenencia muy distintos a los del resto de la población (Rousseau, 2017), lo cual en ocasiones se liga a la percepción de los recursos naturales de un espacio, como parte de su identidad, por lo que la planeación sin tal perspectiva genera conflictos (Asher, et. al., 2009).

Frente a esto es prudente señalar que la población urbana ha mostrado un creciente rechazo a las políticas que afectan el espacio público, cuestionando la autoridad, exigiendo el respeto a los derechos ciudadanos y demandando la inclusión ciudadana (Morales, 2017). Sobre ello, se distinguen tres etapas concernientes a los megaproyectos y la relación sociedad-gobierno: una primera en que existe una inversión con visión vertical, en que las autoridades intervienen las ciudades en torno a intereses económicos; una segunda en que los impactos ambientales y en las comunidades, provocan protestas ciudadanas, obligando a las autoridades a implementar normativas que terminan por dificultar o incluso frenar inversiones que pueden ser disruptivas; finalmente una tercera en que las autoridades que buscan promover grandes inversiones en megaproyectos, emplean diversas estrategias, para evitar las disrupciones ciudadanas, intentando no generar conflictos que atraigan la atención pública (Altshuler, et. al., 2003). Ante ello, los conflictos entre actores, la simulación de la autoridad y la movilización social no resultan las mejores herramientas en la construcción de una mejor relación sociedad-gobierno. Resulta una mejor alternativa, el empleo, fomento y desarrollo de una participación ciudadana que fomente políticas, estrategias, proyectos y acciones, que generen bienestar en común.

Ante ello, se ha propuesto la idea de la gobernanza, como mecanismo de participación ciudadana, asegurando una visión transterritorial y de largo plazo, (Moreno, 2006). Adicionalmente, las intervenciones urbanas deben "*hacer ciudad*", lo que supone una participación y consensos sociales, buscando ciudadanizar las políticas públicas (Morales, 2017). En tal sentido la participación abierta en la planeación no sería un fin, sino un medio

para comunicar y negociar los objetivos que se propone alcanzar (Admos, Hulme y Munro, 2019).

Entonces, se requiere una gobernanza en la ciudad, que considere temáticas que incluyan el territorio mismo, los servicios públicos urbanos, la infraestructura y equipamiento, la movilidad, el medio ambiente, la seguridad, los derechos en la ciudad, la zonificación, el patrimonio histórico, los riesgos naturales y antropogénicos y los procesos de gentrificación. Estos problemas requieren estrategias conjuntas entre los niveles de gobierno (Toscana y Hernández, 2017). Sobre ello, se destaca una baja consideración sobre los riesgos antropogénicos, generando una planeación deficiente (Ruiz, Casado y Sánchez, 2014), sumado al bajo estudio de los riesgos en espacios rurales (Bukvic y Harrald, 2019). Por supuesto, todos estos complejos problemas, existen en conjunto con múltiples instituciones formales e informales (Porrás, 2017), implicando la conveniencia en una mayor interconexión entre políticas, niveles de gobierno y actores (Toscana y Hernández, 2017). Esto exige una aplicación de la gobernanza que abarque todas las temáticas de forma interdisciplinaria, pero sin ahogar ninguna.

Adicionalmente, una planeación territorial y urbana que comprenda las necesidades locales y de nivel superior, puede ser un activo para las comunidades, al generar intervenciones localmente relevantes (Rollason, Bracken, Hardy y Large, 2018), legitimando a la autoridad y recuperando la confianza de la población en los procesos de planeación (Kotus, 2017).

Así, la gobernanza urbana resulta una herramienta valiosa frente a la compleja realidad observada, al poner al centro la cooperación ciudadana, en los procesos de planeación. En tal sentido, se considera que la gobernanza urbana, es una forma de planeación estratégica, soportada por múltiples objetivos transversales ligados al tema territorial y urbano, con una fuerte participación ciudadana (Porrás, 2017). A partir de lo anterior, la gobernanza urbana dentro del marco de la Planeación Democrática, se observa como un elemento congruente con sus objetivos.

Se debe reconocer que en ocasiones las participaciones en el marco de la gobernanza urbana son desechadas bajo argumentos de falta de cientificidad de las aportaciones ciudadanas (Krog, 2019 y Rollason, Bracken, Hardy, y Large, 2018). Incluso se afirma que la planeación del desarrollo, considera más valiosas las contribuciones técnicas, debido a los compromisos internacionales y agendas de desarrollo nacional (Admos, Hulme y Munro, 2019). Sin embargo, es necesario un equilibrio que concilie el conocimiento científico, con

las políticas aplicadas en el entorno territorial y urbano, así como participación de la sociedad (Winkler, Scown, y Nicholas, 2018), por lo que la intersubjetividad en que los profesionales de la planeación y la población participante lleguen a acuerdos, resulta una alternativa valiosa.

Adicionalmente, es útil promover la educación y capacitación de los actores involucrados (Opdam, Coninx, Dewulf, Steingröver, Vos, y van der Wal, 2015), así como el fomento a la empatía entre estos, ayudando a comprender las necesidades, perspectivas y aspiraciones entre los mismos (Haller, 2017). Con esto se podrían alcanzar acuerdos más complejos y duraderos.

Adicionalmente, es conveniente fortalecer los mecanismos de participación con base en redes comunitarias, convirtiendo la participación en un proceso de difusión y socialización del conocimiento (Juvinyà, Espinal, Peltierra, Rodríguez y Gállego, 2019). Con esto, el desarrollo se convertirá en una construcción sociocultural múltiple, histórica y dependiente de su territorio y contexto (Múnera, Cecilia, Mazo, y María, 2012), rompiendo con vicios que puedan permear en los marcos legales, instituciones y personal (Niedziałkowski y Beunen, 2019), fortaleciendo también la descentralización de los procesos de toma de decisiones y de colaboración institucional (Ananda y Proctor, 2013).

Considerando lo anterior, es necesario señalar los retos del cambio climático y el desarrollo sustentable. Así, la gobernanza urbana enfocada a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), nos ofrece un marco para alcanzar ciudades más sustentables, justas y encaminadas a la prosperidad generalizada (Orbea, 2019). Así mismo, la Nueva Agenda Urbana considera un desarrollo sustentable incluyente que permita acabar la pobreza, mediante oportunidades accesibles a toda la población, dentro de un entorno urbano resiliente. Esta agenda busca fortalecer y acelerar el proceso de avance hacia los ODS en materia urbana, aplicando estrategias centradas en la población, actores y su contexto (United Nations Human Settlements Programme, 2020). Entonces, estas agendas se verían beneficiadas en su implementación, a partir de la gobernanza urbana, como herramienta de cambio en la generación de políticas públicas territoriales y urbanas para México.

II.3 Congruencia de Políticas Públicas y Gobernanza.

Es claro que las políticas centralizadas siguen una visión la cual presentará divergencias al acercarse al entorno local, por lo que el papel de la alineación a objetivos es fundamental en la generación de políticas públicas (Dai y Si, 2018).

El tema de la congruencia de las políticas públicas vistas a partir de la Planeación Democrática es congruente con los valores de la planeación que se muestran a partir de la CPEUM, así como con la gobernanza urbana.

Al respecto, en la Ley de Planeación se menciona en el artículo 14 que la SHCP tendrá la atribución de vigilar la congruencia del PND, dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, institucionalizando tal práctica. Adicionalmente en el artículo 16 se señala que, dentro del marco de tal Sistema, las dependencias de la APF deberán asegurar la congruencia en los programas sectoriales, así como en la consideración del ámbito territorial. Posteriormente en el artículo 17, lo mismo es señalado para las entidades paraestatales. Por último, en el artículo 40 se señala que los proyectos de presupuesto, las iniciativas de leyes de ingreso y los actos de las dependencias de la APF que busquen inducir acciones en los diversos sectores de la sociedad, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan, siendo observados con la representación social o particular, interesada. Lo anterior implica que ello ocurrirá dentro del marco del Sistema, además de mencionar “inducir acciones” (Congreso de la Unión, 2018).

Por otro lado, en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se señala en el artículo 4to, los principios de la política en el tema territorial, urbano y de asentamientos, señalando que debe existir congruencia entre los planes y políticas, subrayando la participación democrática y la transparencia. No existe una indicación específica del empleo de la Planeación Democrática respecto de la congruencia, pero sí una clara indicación de la participación ciudadana en todo el proceso de planeación. Existen indicaciones expresadas en la Ley de Planeación acerca de los planes y programas derivados del PND, entre los cuales estarían los de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, sin embargo, la especificación sería positiva (Congreso de la Unión, 2020).

En el caso de la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, el artículo 4to menciona que el titular del ejecutivo estatal deberá implementar la Planeación Estatal del Desarrollo, buscando entre otros aspectos la congruencia de objetivos y prioridades, así

como la coordinación del Sistema Estatal de Planeación Democrática. Así mismo, el artículo 5to, hace una indicación semejante, pero para los municipios. Posteriormente, dentro del segundo capítulo que aborda el tema del Sistema Estatal de Planeación Democrática, se destaca el artículo 17 que marca que el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, así como los regionales, deberán asegurar la congruencia de la planeación estatal. Ello es destacable debido ya que, a través de estos se implementa la participación ciudadana. Luego, en el artículo 73, se menciona que el ejecutivo estatal podrá convenir con la federación en mecanismos para asegurar la congruencia en la planeación estatal y municipal, asegurando la participación de los sectores de la población, en las diversas etapas de planeación. Finalmente se realiza una indicación semejante para la coordinación entre el poder ejecutivo estatal y los municipales (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

Por último, la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, en su artículo 4to, señala que los diversos programas y disposiciones pertenecientes al Sistema Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Posteriormente en el artículo 8vo, se señala que la SOPOT entre otros aspectos debe promover que exista congruencia entre tales programas y disposiciones a nivel estatal, respecto de los sistemas mencionados. Se menciona que no se realizan otros pronunciamientos sobre el tema en la Ley, pero lo existente es una base para afirmar que el tema es normativamente señalado en congruencia con lo expresado en la normativa estatal y nacional (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2018).

En conclusión, la normatividad nacional considera la Planeación Democrática, reconociendo su impacto positivo en el aseguramiento de la congruencia en los objetivos y fines de la planeación, entre sectores y niveles de gobierno. Respecto de los planes nacionales de desarrollo, tal oportunidad ha sido reconocida con mayor o menor fuerza en los diversos instrumentos conforme a cada administración. Ante ello, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática en todas las administraciones presentes y futuras es fundamental. Respecto de la planeación territorial y urbana, esta se observa compatible con los objetivos de la Planeación Democrática, así como con aquellos perseguidos por la gobernanza. Ante ello, la implementación de la gobernanza urbana como mecanismo para mejora en los procesos de planeación, se observa como una alternativa valiosa en la construcción de territorios y ciudades que tiendan a mejoras sensibles en la

calidad de vida de la población. La participación ciudadana en los procesos de planeación puede ayudar a las autoridades a comprender el entorno en que están actuando las acciones de gobierno. Naturalmente la autoridad debe asegurar que tales acciones sean congruentes con el proyecto de nación existente y que tiendan al bienestar común de la población. Ante ello, la participación ciudadana sirve de contrapeso a los intereses de grupos de poder, los cuales pueden centrarse en las necesidades y aspiraciones de los miembros que agrupan, mas no necesariamente del resto de la población. La transparencia y rendición de cuentas se convierten entonces en instrumentos valiosos para asegurar que la participación ciudadana ejercida, logre incidir de forma positiva, profunda y duradera en la planeación territorial y urbana, fortaleciendo con ello el régimen democrático.

La Planeación Democrática presenta valores los cuales son comunes a los de otras democracias, aunque naturalmente, la concepción recibe nombres distintos. Ante ello, la generación de un mecanismo de Mejora a los Mecanismos para la Congruencia de Políticas en los Instrumentos de Planeación Territorial y Urbana, requerirá de conocer las diversas alternativas empleadas en otras naciones en el fomento a la participación ciudadana en la planeación, a la vez que centradas en valores comunes. Al respecto, la gobernanza urbana resulta un campo en común que puede servir para tal fin.

Adicionalmente, los marcos normativos de las entidades que componen la República Mexicana muestran semejanzas y diferencias entre sí. Lo anterior debido a que el marco legal del que se desprenden es una misma normativa federal, sin embargo, las entidades han trabajado dentro de tal normativa generando sus propias. Al respecto resulta valioso reconocer tales diferencias, en la generación de un mejor marco legal estatal para la implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Con base en lo anterior, la identificación y generación de un marco normativo congruente con el federal en México, así como aquellas buenas prácticas compatibles con la gobernanza urbana, se descubren como insumos de gran valía en la mejora a la planeación territorial y urbana.

Capítulo III Participación Ciudadana en la Planeación.

La Planeación Democrática del desarrollo constituye la base sobre la cual se fomentan mejores gobiernos en México, con vistas a unos objetivos de planeación nacional en que la búsqueda por un desarrollo equitativo, justo y democrático sean la norma. Lo anterior ha sido elevado a una obligación constitucional, que ha permeado en el PND, como el principal instrumento en el tema para México. Tal acción está fundada en la búsqueda por un desarrollo integral aparejada al fortalecimiento de la vida democrática nacional, a consecuencia de las conveniencias que la participación ciudadana tiene en el desarrollo de mejores gobiernos y políticas públicas más efectivas. Con ello, desde 1983 la planeación en México, ha involucrado con diversos grados de profundidad, la participación ciudadana.

La gobernanza implica que un gobierno actúa en conjunto con los actores y redes interesadas en colaborar en los procesos, la comprensión de que el contexto es un elemento que puede limitar o potenciar las políticas públicas, la búsqueda por una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como el interés por generar un cambio en la sociedad y el gobierno. Estos aspectos fomentan el desarrollo de mejores gobiernos, siendo retomado por diversos organismos internacionales bajo la forma de la buena gobernanza. Adicionalmente, en la búsqueda de una mejor planeación territorial y urbana, se ha propuesto a la gobernanza urbana, con una planeación que comprenda el entorno, sus necesidades, potencialidades y visiones de desarrollo.

Sin embargo, es necesario asegurar que la planeación en México sea congruente con los objetivos derivados de la Planeación Democrática. Ante ello, es prudente contar con un marco que fomente acciones y buenas prácticas hacia la gobernanza, en congruencia con el marco legal. Ello requiere el reconocimiento de los marcos legales en México sobre el tema, definiendo aquellos elementos que promueven una Planeación Democrática tendiente a la gobernanza.

III.1 La Congruencia de Políticas Públicas en otros Espacios Territoriales.

Con base en el marco de gobernanza urbana y Planeación Democrática para México, se observa conveniente identificar estrategias de acción valiosas en diversos espacios territoriales, para así generar un marco de operación adecuado a la vez que compatible con la realidad local. El marco generado debe permitir un firme fomento a la gobernanza, en

congruencia con los valores de la Planeación Democrática, a pesar de haberse implementado dentro de un territorio y conforme a una normativa distinta a la de México.

Lo anterior se hace bajo la concepción de que la gobernanza es un elemento común en muchas y muy diferentes naciones, especialmente con vistas a la buena gobernanza. Así, se recupera la proposición expresada por Francisco Porrás (2016), respecto de las cinco características básicas que comparten las formas de gobernanza. Adicionalmente debe considerar la perspectiva sobre la congruencia en las políticas públicas, expresada por Guillermo Cejudo et. al, (2016) acerca de la existencia de un “núcleo duro”. En tal sentido, la gobernanza es entendida de formas distintas en diversos entornos, pero sus elementos básicos serían compatibles con los de la Planeación Democrática, por lo que resultan estrategias valiosas para el contexto mexicano, siempre que atiendan a los objetivos de la planeación nacional, expresados en los artículos 25 y 26 de la CPEUM; la cual aborda la idea del crecimiento económico integral, generalizado, sustentable, justo, soberano y en fomento a la vida democrática nacional, entre otros aspectos (Congreso de la Unión, 2018).

Con lo anterior en cuenta, se propone un marco de evaluación de la gobernanza a partir de experiencias en diversos espacios territoriales en el mundo, además de un marco mínimo a implementar en el entorno local, partiendo de aquello efectivamente operativo en la normatividad de las diversas entidades federativas de México. La definición de los elementos que conforman la Propuesta de Mejora a los Mecanismos para la Congruencia de Políticas en los Instrumentos de Planeación Territorial y Urbana, será abordada en el presente capítulo, realizando la presentación y discusión de la misma en el siguiente.

III.2 Estudio sobre Espacios Territoriales y la Participación Ciudadana en la Planeación.

III.2.1 Casos Internacionales.

III.2.1.1 Metodología Empleada en Casos Internacionales.

En el presente apartado se generarán los dos marcos señalados, empezando con una propuesta de marco en gobernanza urbana, dejando el marco legal, para el caso del análisis nacional.

Así, se realiza un ejercicio de políticas comparadas. Este método puede considerarse como un campo de estudio mismo, al tiempo que un método de control. Desde la perspectiva como método, es empleado para la comprobación de afirmaciones expresadas en el análisis de políticas públicas. Tales comprobaciones pueden llevarse a cabo mediante experimentos, análisis estadísticos, estudios de evolución histórica o mediante el análisis comparado. En este último caso, el énfasis se encuentra en las semejanzas y diferencias entre un grupo de políticas estudiadas (Hernández, 2013). La revisión de tales diferencias y semejanzas, permite explicar causalidades en los fenómenos político-sociales, a partir de variables relevantes, así como generalidades (Bulcourf y Nelson 2007). Adicionalmente las políticas comparadas pueden abordarse mediante estudios de caso, análisis estadísticos y comparaciones sectoriales entre diversos países (Parsons, 2007). Para el caso de las políticas sectoriales comparadas, se subraya que estas buscan ahondar en las mismas, descubriendo patrones y diferencias mediante los instrumentos que dan forma a las políticas públicas (Grau y Mateos, 2002). Adicionalmente, comparar permite realizar descripciones contextuales, generar contenedores de información clasificada, pruebas de hipótesis de teorías y la generación de predicciones de resultados sobre políticas (Landman, 2008).

Debe destacarse que el análisis de políticas públicas es una tarea en que el analista actúa de forma neutral sobre hechos comprobables, a partir de valores producto de las aspiraciones ciudadanas o una visión política (Majone, 2005). Para el caso estudiado se observa a partir de los objetivos de la planeación marcados en la CPEUM en sus artículos 25 y 26.

Adicionalmente, el analista debe presentar como capacidad básica la argumentativa, en la producción y evaluación crítica de pruebas, incitando con sus resultados a actuar. Para lograr lo anterior, aquellos elementos que componen y dirigen el juicio de valor deben ser presentados y justificados, permitiendo con ello a su vez un debate (Majone, 2005). Ello es un elemento clave en las políticas públicas, en tanto que la misma generación de propuestas exige tomar una posición crítica ante los hechos, buscando formar con ello nuevos conocimientos, especialmente frente a los procesos de planeación (Bulcourf y Nelson, 2007). Con lo anterior en consideración el análisis comparativo muestra sus limitantes, así como sus potencialidades, al permitir evaluaciones y resultados basados en la argumentación. Así, su aplicación requiere de un esfuerzo consiente por disminuir sus debilidades, al tiempo que sus fortalezas son aprovechadas.

Sobre sus orígenes, éste se inspira en el método de *variaciones concomitantes* de John Stuart Mill, el cual se enfoca en las variaciones de un elemento, respecto del comportamiento de otro en circunstancias semejantes; sin embargo, sus límites se encuentran en la búsqueda por considerar todas las variables de cada elemento estudiado (Badie y Hermet, 1993). Ante ello, es necesario asegurar un enfoque hacia las variables de mayor impacto debido a la imposibilidad del conocimiento perfecto.

El análisis comparado puede ser *sincrónico*, cuando se estudian diversos casos en un mismo momento, o *diacrónico* cuando se estudia un mismo caso o diferentes en momentos distintos, así mismo, puede enfocarse a elementos análogos o también a un solo elemento, pero a partir de distintos puntos de vista. Ante ello es necesario asegurar que los elementos estudiados no se encuentren aislados entre sí, sino que conformen parte de un conjunto con vinculaciones (Hernández, 2013). Lo anterior es importante para evitar encontrar similitudes o divergencias entre elementos de estudio, las cuales no existen en la realidad o sí lo hacen, pero ello es debido a su naturaleza misma debido al contexto en que se inscriben.

En consecuencia, es importante asegurar que el aprendizaje obtenido de un proceso de políticas comparadas, sea dentro de un marco con criterios en común y con vistas a aplicarse a un contexto local.

A partir de ello, el análisis comparado puede definirse en términos de *comparaciones próximas* o *remotas*, conforme a la existencia o ausencia de un marco común en que se ubican los elementos estudiados. Esto a su vez puede diferenciarse conforme al análisis de los elementos o contextos mismos (Hernández, 2013). Con lo anterior, es claro que el análisis de políticas comparadas puede considerar diversas perspectivas, buscando subrayar semejanzas o diferencias, permitiendo al analista acercamientos distintos.

Lo anterior obliga comprender los conceptos que definen el marco de comparación mismo, evitando significados o definiciones universales para cada elemento en el marco de estudio, debido a que conceptos como espacio público, propiedad, gobierno e incluso democracia no son comprendidos del mismo modo en cada contexto. Con esto se requieren conceptos que puedan *viajar* en diversos espacios, es decir que la esencia de su significado sea compatible en múltiples entornos (Hernández, 2013). Tal acción requiere del investigador el traducir los conceptos hacia equivalentes efectivos en otros espacios, lo que convierte la misma en el punto más esencial de una comparativa (Guzmán, 2016). Ante ello, se

menciona que, en el análisis comparativo, se puede hablar de entidades idénticas cuando existen diversas características, propiedades o cualidades que son iguales, por otro lado, serían similares si existe una similitud parcial en los aspectos señalados mientras que se hablaría de una equivalencia parcial cuando existen funciones semejantes (Landman, 2008). Ante ello y en el caso de comparativas de alcance internacional, una alternativa es el empleo de conceptos propuestos por organismos internacionales, aceptados por las diferentes naciones adherentes a los mismos.

Adicionalmente existe el cuestionamiento de su baja relevancia al considerar cada elemento de análisis como irreplicable a consecuencia de su contexto específico (Bulcourn y Nelson, 2007). Ello no implica la imposibilidad del aprendizaje sobre las experiencias en diversos contextos, siempre que se comprenda que una implementación idéntica sería compleja y no necesariamente beneficiosa.

Finalmente se destaca que el análisis comparativo contribuye a partir de la argumentación, en reducir las desviaciones en los juicios de valor y universalidades dominantes, sobre políticas que se plantea trasladar a otros espacios, con base en su resalte de aquello que es común entre diversos contextos, además de aquellas diferencias específicas a un lugar y momento histórico (Hernández, 2013). El método, por tanto, se convierte en un valioso mecanismo para incitar la discusión, en términos constructivos respecto de los contextos locales.

En su aplicación, surge de una pregunta de investigación producto del estudio del tema, relacionando el método y los conceptos generados, de forma coherente. Tales conceptos, son la base de criterios que permiten comparar un caso con otro. Posteriormente se aplica al menos una de dos estrategias, la del método del acuerdo, o el de las diferencias. El primero se centra en las variables producidas a partir de los conceptos, observando factores comunes o similares, el segundo se enfoca en las diferencias de los mismos. Ambos pueden emplearse en conjunto, aunque el primero tiende a dar mejores resultados al comparar espacios semejantes, mientras que el segundo ofrece un mejor análisis de áreas disímiles.

Con lo anterior en consideración se parte de una pregunta producto de la presente investigación, a partir del análisis de la gobernanza urbana: ¿Qué características debe poseer un marco de gobernanza que potencie efectivamente la Planeación Democrática en México?

Así, se genera un análisis de política comparada *sincrónico*, en que se observarán diversas evaluaciones de mecanismos de gobernanza implementados en varios espacios territoriales, para un período de tiempo el cual sea semejante en todos los ejemplos revisados. Debido a ello el análisis será de *comparaciones próximas*, a partir de conceptos semejantes de gobernanza. Para los conceptos a evaluar se retoma la consideración de cinco posibles características de las cuales al menos una debe poseer un acto de gobierno para considerarse en gobernanza: visibilizar actores, incluir el contexto, considerar las redes, aspectos de transparencia y rendición de cuentas, así como una teoría de cambio social (Porras, 2016). Adicionalmente se incluye la mención de procesos de institucionalización de la gobernanza en los mecanismos de actuación o las instituciones mismas, partiendo de la importancia de la generación de compromisos institucionales en los procesos de participación ciudadana (Ziccardi, 2004). Finalmente se recuperarán algunos detalles generales que permitan comprender con mayor profundidad las propuestas evaluadas.

Para los elementos de estudio, se tomarán los seleccionados en la Guía “A Users’ Guide to Measuring Local Governance”, desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El documento busca difundir y apoyar a los países adherentes, respecto de herramientas y métodos para medir, evaluar y monitorizar la gobernanza. Esta Guía incluye temas como la descentralización de políticas, las relaciones entre actores e instituciones, así como sus roles, la democracia local e incluso el desempeño de los gobiernos locales (PNUD, 2015). Así, se incluyen características y procesos ligados a la gobernanza, incluidos en los conceptos a evaluar por la presente investigación.

Adicionalmente, la Guía considerada señala ser un componente esencial para el PNUD en su medición y evaluación de la gobernanza democrática, al facilitar el desarrollo de herramientas que puedan tener implementaciones nacionales, así como la identificación de gobernanzas débiles y brechas en su implementación. Por tanto, resalta la buena gobernanza local, subrayando la calidad, eficiencia y eficacia de administraciones y servicios públicos, incluyendo mecanismos de toma de decisiones, inclusión, transparencia y rendición de cuentas (PNUD, 2015). Con lo anterior, la Guía, es percibida y empleada en la promoción de los valores y conceptos de la buena gobernanza.

Así mismo debe señalarse que la guía menciona sobre la descentralización, enfocándola a los procesos políticos y normativos nacionales, pudiendo tener implicaciones en la gobernanza local. Ante ello resaltan que una descentralización no siempre estará ligada a

procesos democráticos, de transparencia o rendición de cuentas o de gobernanza. En consecuencia, el PNUD busca que la Guía ayude en la difusión del concepto de Gobernanza Descentralizada para el Desarrollo, en que los procesos tiendan a incluir todas las voces (PNUD, 2015).

La Guía incluye 22 metodologías de evaluación en favor de una gobernanza descentralizada, las cuales fueron recopiladas entre países miembros, así como organizaciones cercanas al PNUD. Se hace la aclaración de que se incluye en tal lista un caso procedente de México, correspondiente al programa “Desde lo Local”. Tal programa es mantenido en el análisis debido a que forma parte de un marco de propuestas compilado por el PNUD, aunque retomando su versión más reciente, la “Guía Consultiva de Desempeño Municipal”, con base en sus reglas de operación para el año 2021, al buscar mantener un mismo marco normativo para el caso mexicano en todos los instrumentos estudiados.

La Guía presenta tres distintas categorías:

1. Acercamientos exhaustivos a la evaluación de la gobernanza local, basados en las perspectivas de múltiples actores.
2. Evaluaciones de gobernanza local basados en perspectivas ciudadanas (o de un ciudadano).
3. Autoevaluaciones de instituciones gubernamentales locales en gobernanza local y desempeño (PNUD 2015, 54).

La primera categoría enfatiza en generar marcos con las dimensiones y determinantes de la gobernanza en el sistema político, las instituciones, temas de impacto social y gobernanza en los mercados. Por su parte, la segunda categoría se aboca a las percepciones ciudadanas, poniéndolas como centrales en la construcción de la gobernanza. Por último, la tercer categoría presta especial atención en los productos o servicios generados por las autoridades gubernamentales locales, observando temas de eficiencia, calidad y oferta (PNUD, 2015). Estas categorías tienden a la gobernanza local y su fortalecimiento.

Se destaca el trabajo realizado por R. Biswas, A. Jana, K. Arya y K. Ramamritham, sobre la compilación, detectando 74 componentes clave en la generación de marcos de buena gobernanza para el entorno urbano, los cuales a su vez dividen en trece criterios: rendición

de cuentas, transparencia, participación, efectividad, equidad, visión y planeación, sustentabilidad, legitimidad y burocracia, capacidad ciudadana, entrega de servicios, eficiencia económica, relaciones y seguridad (Biswas, Jana, Arya y Ramamritham, 2019). Ante ello, se observa que la Guía es compatible con el marco de gobernanza y Planeación Democrática, propuestos en la presente investigación.

Los 22 marcos incluidos en la Guía del PNUD se presentan en el Anexo 2, con aplicaciones en múltiples países, presentando orígenes en organizaciones internacionales, nacionales o de centros de investigación. La columna de “Identificación” es de realización propia, para facilitar la presentación posterior. Así mismo, la columna “Categoría”, se refiere a aquella en que tal marco se ubica conforme a la delimitación desarrollada por el PNUD en la compilación para su Guía. La primera categoría (múltiples actores) incluye once marcos, mientras que la segunda (ciudadanía) incluye cuatro marcos y la tercera categoría (instituciones gubernamentales) presenta a su vez siete. Con lo anterior, el peso se encuentra principalmente en marcos que reconocen la existencia de múltiples actores, seguidos por aquellos enfocados principalmente a las instituciones gubernamentales y por último las mayormente centradas en la ciudadanía. El orden de presentación se respetó, con la modificación señalada para el marco mexicano.

Posteriormente se observan los espacios de aplicación, así como la finalidad del marco mismo en el Anexo 3. Al observar los “Espacios de Aplicación”, se encuentra un gran peso hacia el nivel local, aunque existen casos en unidades económicas. Se mencionan casos de aplicación a naciones enteras, aunque son casos menores y los datos se obtienen a nivel local. Posteriormente en la columna “Finalidad”, se menciona el objetivo del instrumento, a partir del análisis del PNUD. Estos marcos muestran dos grandes fines definidos en la presente investigación cómo: “Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía” y “Enfocado a generar diagnósticos”, a partir de la descripción generada por el PNUD. Sobre ello, se observa que en catorce de los casos la primera finalidad es la perseguida, mientras que en los ocho restantes se abocan a la segunda finalidad. Ambos tipos de marcos ofrecen aportaciones útiles, por lo que son considerados.

III.2.1.2 Resultados para Espacios Territoriales Internacionales.

Se presentan los resultados del análisis de los marcos mencionados sobre gobernanza en el Anexo 4 Aspectos de Gobernanza en los Marcos Estudiados.

El marco “UN-HABITAT” presenta un acercamiento a la gobernanza principalmente a partir de la autoevaluación gubernamental, encaminada hacia grandes objetivos nacionales. En el mismo los actores, redes y contexto tienen una participación limitada, bajo una perspectiva institucional de buena gobernanza, por lo que el empleo de información oficial cuantitativa es primordial. En contraste, “Impact Alliance” hace un empleo de la intersubjetividad, así como de las redes generando liderazgos compartidos entre las partes e intermediarios, además de mejoras cualitativas y cuantitativas en las brechas del desarrollo observadas. Después, “GOFORGOLD” se centra en el sector gubernamental, aunque limitadamente reconoce la opinión ciudadana y las redes, empleando indicadores oficiales en el fomento a la transparencia y rendición de cuentas, para transformar los gobiernos a través de reformas. Por su parte, “International IDEA” considera representantes de los diversos niveles de gobierno, generando a la vez perspectivas de la gobernanza y democracia a nivel urbano con el apoyo de las redes y sus perspectivas del contexto. Sin embargo, su énfasis en la parte oficial implica que las propuestas en transparencia y rendición de cuentas provengan de la misma, así como en el tema de participación ciudadana. Luego, “Tocqueville” sólo incluye en su participación a los generadores del estudio, empleando encuestas e indicadores en la búsqueda de un cambio social; sin embargo, al ser sólo de forma interna puede dar pie a conflictos de interés en las evaluaciones. A continuación, “PNUD” busca incluir una gran cantidad de voces y redes en el debate, comprendiendo el contexto de forma amplia con información cuantitativa y cualitativa, promoviendo a su vez la autoevaluación. Su enfoque está hacia la descentralización como efectivo fomento de la gobernanza. Posteriormente “Indonesia” busca también atraer las diferentes voces y perspectivas amplias mediante información oficial, así como las percepciones de diferentes actores y representantes. Destaca la generación de evidencias en los procesos de participación, los cuales son exhibidos frente a la prensa, fomentando cambios profundos en materia de gobernanza. El marco “MIDAMOS” por su parte incluye a gran cantidad de participantes gubernamentales y no gubernamentales, además de intermediarios y representantes de diversos sectores, buscando conocer el contexto a partir de información oficial principalmente. La gobernanza es perseguida mediante indicadores de desempeño y la difusión de los resultados,

promoviendo la transparencia en el proceso. En otra perspectiva, “Centro Estudios para el Futuro” propone un centro de investigación nacional, con el apoyo de autoridades, quienes pueden contemplar la participación de otros actores. Si bien no considera el contexto o las redes, este se enfoca en el marco normativo, legal y estructura institucional de la gobernanza misma en el Estado, con énfasis en la transparencia y rendición de cuentas, indicadores de desempeño, así como la descentralización administrativa. Seguidamente, “INAFED” se centra en procesos de autodiagnósticos gubernamentales, que se verifican por terceros, en la generación de indicadores de desempeño como único mecanismo de evaluación. Se incluye una amplia variedad de estos, así como mecanismos para el cambio social al promover buenas prácticas en los entornos locales, aunque ello no sea de forma vinculante. Por último, para los marcos en la primera categoría, “Unión Europea” incluye múltiples actores sociales, investigadores independientes y de forma limitada las redes, quienes en conjunto estudian el contexto. La participación en los procesos de toma de decisiones, así como de mejoras en la calidad de la vida en sociedad, son destacables.

En la segunda categoría, el marco “Public Affairs Centre” considera la participación de los diversos sectores de la sociedad, aunque con un menor peso hacia la oficial, enfocándose en los servicios o productos generados para la sociedad por parte de la autoridad. Las percepciones de los usuarios en el contexto, así como de las redes de consumidores reciben gran relevancia, fomentando la transparencia y rendición de cuentas, además de abrir caminos hacia escenarios de desarrollo y cambio social previamente no considerados. Luego, “Banco Mundial” emplea encuestas a hogares para la obtención de información cuantitativa, aunque la parte cualitativa no es cubierta, ni el contexto o consideración hacia las redes. El tema de la gobernanza es visto como de mejora gubernamental y participación ciudadana. A continuación, “CIET” presta mayor atención a la ciudadanía y redes, incluyendo posicionamientos desde la perspectiva urbana y rural, pero dejando la elección de participantes al azar. La transparencia y la rendición de cuentas son observadas con base en indicadores, así como los relativos al provisionamiento de servicios y productos de carácter público; con vistas a fomentar la participación ciudadana e interacciones sociedad-gobierno en la una retroalimentación. Finalmente, en la segunda categoría, “CARE” involucra actores de todos los sectores, empleando liderazgos y movilización ciudadana en redes, logrando una mejor comprensión del contexto de actuación, mediante reportes narrativos. Enfatiza la autoevaluación, así como la promoción al desarrollo, la gobernanza y la participación ciudadana como sus prioridades. Sin embargo, al entregar gran

responsabilidad a los liderazgos por sector, existe la posibilidad de generar conflictos de interés en el proceso.

Para la tercera categoría, “PCPS” incluye actores y redes de los diversos sectores, quienes participan con cuestionarios, generando información para la construcción de indicadores de seguimiento que sirvan en la construcción de la gobernanza, con una gran participación ciudadana. En contraste, “UNCDF” se aboca a la participación de actores institucionales públicos y no gubernamentales, con gran énfasis en la transparencia a través del empleo de autoevaluaciones, seguimiento y evaluaciones. Sin embargo, su dependencia en información oficial, así como la exclusión del contexto y las redes pueden minar sus resultados a pesar de los ejercicios de contraloría social. El marco “DILG” se enfoca en autoevaluaciones en el sector público, aunque existe la posibilidad de auditores ciudadanos o redes que las validen. El contexto no es considerado y el tema de la gobernanza es sólo uno de varios estudiados a partir de las autoevaluaciones, por lo que no existe un énfasis pronunciado. Por su parte, “UNDP” aplica autoevaluaciones para el sector público, aunque se anexa uno para la ciudadanía. El contexto y las redes no se revisan, mientras la transparencia y rendición de cuentas sí se incluyen, aunque como autoevaluaciones, debido a que el cambio social esperado se centra en el combate a la corrupción, con ello fomentando la gobernanza. Posteriormente, “AChM” se enfoca en las autoridades y sus autoevaluaciones, con lo que el contexto y las redes no se estudian. Se enfoca en generar estándares de transparencia y participación ciudadana entre otras temáticas, como un mecanismo de mejora. Luego, “Global Integrity” incluye a expertos en los temas de análisis, así como expertos y académicos, pudiendo ser miembros de redes. El tema del contexto no se observa, aunque sí la transparencia y rendición de cuentas, buscando un cambio social a partir del combate a la corrupción, para empoderar la gobernanza. Finalmente, en la tercera categoría, “PNUD-Eslovaquia” incluye actores de los diversos sectores, aunque no necesariamente de las redes, para responder cuestionarios de autoevaluación. El contexto puede incluirse por los participantes mientras que la transparencia y rendición de cuentas son incluidas al igual que la planeación misma, con un cambio social orientado a la administración y provisión de servicios públicos.

Posteriormente se revisan los aspectos de formalización de la gobernanza que ofrecen dichos marcos, así como aspectos generales de los mismos, disponible en el Anexo 5 Formalización de la Gobernanza en los Marcos Estudiados.

Respecto de la formalización de la gobernanza, para la primera categoría “UN-HABITAT”, propone instrumentos fácilmente comparables y que fortalezcan las instituciones locales, como parte de su fomento a la buena gobernanza e incluso de la gobernanza urbana. El marco “Impact Alliance”, realiza diagnósticos de las instituciones y los mecanismos en favor de la buena gobernanza. Fortalece los procesos de diagnóstico con información cuantitativa y cualitativa, pero requiere de liderazgos fuertes que guíen el proceso, evitando conflictos de interés. Por su parte, “GOFORGOLD” busca bases mínimas para la implementación de la gobernanza local, usando indicadores de desempeño con información cuantitativa en espacios sin antecedentes en el tema. Luego, “International IDEA”, busca transformar los espacios, mediante diagnósticos enfocados a temas de ciudad, democracia y participación ciudadana, más que a la gobernanza en sí. Emplea narrativas con énfasis en las aportaciones cualitativas. A continuación, “Tocqueville” emplea diagnósticos de las instituciones y mecanismos, para realizar comparativas entre espacios, aunque no incluye las diversas voces. Después, “PNUD” promueve la descentralización y la buena gobernanza, para fortalecer las instituciones y mecanismos a nivel local, generando planes de acción para la toma de decisiones. Por otro lado, “Indonesia” está diseñado con las necesidades que presentan las instituciones y mecanismos de tal nación, buscando impactar con profundidad en la implementación de la gobernanza local, por lo que el seguimiento y aplicación del mismo son sencillos de realizar. Sin embargo, ello mismo que las experiencias pueden no ser aplicables en otros espacios, sin modificaciones pertinentes. Desde otra perspectiva, “MIDAMOS” observa los indicadores de seguimiento en las instituciones, así como evaluaciones a los productos o servicios entregados, a nivel local. Está enfocado a indicadores cuantitativos oficiales, aunque puede implementar los cualitativos de forma limitada. Destaca su promoción de los resultados obtenidos y su difusión en medios locales, para promover la confianza e interés en el tema. En un acercamiento distinto, “Centro Estudios para el Futuro” se aboca al estudio del marco legal en la búsqueda de generar una estructura base en el fomento a la gobernanza. El enfoque es sólo cuantitativo. La propuesta del marco “INAFED”, se enfoca en generar indicadores de desempeño para las instituciones y mecanismos entre los que se incluye la gobernanza. El análisis es amplio al incluir múltiples temáticas, facilitando la comparativa entre municipios, pero al estar sustentado en autoevaluaciones, sus resultados pueden ser cuestionables, a pesar de las validaciones de parte del sector académico. Por último, para la primera categoría del PNUD, “Unión Europea” observa instituciones y mecanismos en favor del bienestar general, diversos aspectos legales en los procesos de toma de

decisiones, así como su propio papel. La gobernanza es vista como un objetivo secundario frente al bienestar y cohesión social, a través de estudios específicos al espacio. Sin embargo, carece de adecuados mecanismos de intersubjetividad, por lo que la información cuantitativa y sus implicaciones son relegadas al no poder ser comprendida por todos los asistentes.

Sobre la segunda categoría indicada por el PNUD, “Public Affairs Centre” se enfoca a la mejora de servicios y productos públicos con base en cuestionarios para la ciudadanía. Una ventaja es que permite a la población, imaginar diferentes escenarios de desarrollo local previamente considerados inalcanzables, al comparar tales productos o servicios con otros que la población conoce. Por su parte el marco “Banco Mundial” busca abrir a la gobernanza el acceso a los productos y servicios públicos, empleando la participación ciudadana. Genera indicadores para facilitar la comparativa, aunque su carácter general lo dificulta. Luego, “CIET” busca mejorar mediante un diagnóstico los servicios y productos públicos a través de una mayor participación ciudadana y fomento a la gobernanza. El análisis cualitativo es promovido, en conjunto con la información oficial. Sin embargo, los resultados no son vinculatorios, además de haber generado rechazo por la autoridad. Por último, para esta categoría, “CARE” emplea autoevaluaciones para enfocar los gobiernos locales hacia la gobernanza en sus instituciones y mecanismos de acción. Para ello genera un reporte narrativo que busca empoderar a la ciudadanía a través de un plan de acción, basado en información cualitativa, sin embargo, carece de indicadores que permitan la comparativa.

Posteriormente, en la tercera categoría, “PCPS” se enfoca en los productos y servicios públicos a través de información cualitativa y cuantitativa producto de autoevaluaciones de las autoridades, para facilitar la comparación. En este se tiende a la buena gobernanza buscando una mejora de las instituciones y mecanismos, mediante el seguimiento a indicadores de desempeño. Después, “UNCDF” fomenta el aprendizaje institucional, a través de las buenas prácticas, conforme a resultados obtenidos en autoevaluaciones, aunque ello no incluyera a la población. La asignación de presupuestos es empleada como mecanismo de aplicación en pro de la buena gobernanza, lo cual al definirse a partir de autoevaluaciones puede generar cuestionamientos. Por su parte, “DILG” se enfoca a las buenas prácticas en las instituciones y mecanismos para el desarrollo de la gobernanza, generando reportes de desempeño y productividad mediante estándares establecidos previamente. La comparativa entre espacios es fortalecida con un contenido técnico completo, el cual sin embargo es complejo de difundir entre la población. El marco “UNDP”

se enfoca en el combate a la corrupción y las fallas en instituciones o mecanismos, que permitan que ocurra. Sus fuentes de información son en su mayoría oficiales, incluyendo autoevaluaciones con un lenguaje tendiente a enaltecer los avances para facilitar su aceptación, sin embargo, el no contar con mecanismos para la validación de los resultados, minan su credibilidad. Desde otra perspectiva, “AChM” realiza un profundo análisis institucional y de mecanismos, con vistas a fortalecer el acceso a la información, aunque no necesariamente así, su calidad. Emplea autoevaluaciones para generar indicadores de seguimiento, además de promover la transparencia activa, como un estándar a alcanzar. A continuación, “Global Integrity” fomenta el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, buscando combatir la corrupción en las instituciones y mecanismos de gobernanza, a través de indicadores de desempeño. Se enfoca en la información cuantitativa con una metodología que promueva la comparativa y objetividad en su estudio, aunque limita las aportaciones cualitativas. Un resultado de ello es que los avances en combate a la corrupción se miden cuantitativamente, pero sin una confirmación cualitativa. Por último, “PNUD-Eslovaquia”, estudia las instituciones y mecanismos de gobernanza, promoviendo el autoaprendizaje institucional y estrategias de acción en la mejora a la provisión de productos y servicios públicos. Emplea información tanto cualitativa como cuantitativa, sin embargo, a pesar de sus objetivos, permanece como un diagnóstico sin carácter vinculante.

Como se observa, los distintos marcos tienen diferentes aproximaciones al tema de la gobernanza, con variados niveles de alcance esperados, participantes incluidos y mecanismos de implementación. Si bien no existe una única forma de fomentar la gobernanza, es prudente señalar que un acercamiento integral podría generar resultados de mayor profundidad y más duraderos. En consecuencia, todos los marcos tienen puntos valiosos a considerar, pero aquellos con visiones amplias resultan más adecuados en el cumplimiento del fomento a la gobernanza urbana y con ello de la Planeación Democrática en México. Ante ello, se realiza un estudio de políticas comparadas mediante el método del acuerdo, y el método de las diferencias a partir de lo descubierto.

III.2.1.3 Identificación de Estrategias Internacionales a Considerar.

El Anexo 6 incluye la aplicación del método del acuerdo, el cual presta especial atención a aquellos factores en que una acción similar, produce un impacto mayor, tras separar las diferencias que resultan generales o comunes. En este caso se encuentra el espacio

territorial de aplicación, la institución promotora, y el método de análisis propuesto, como aspectos diferentes entre los diversos marcos, pero sin un impacto de importancia, al enfocarnos en que constituye una acción de gobernanza. Al respecto, se da la distinción entre la aplicación de diagnósticos con o sin procesos de participación, como algo de importancia relativa, puesto que los procesos de participación no aseguraron su efectividad en la comunicación de visiones de desarrollo entre actores. Adicionalmente si bien algunos instrumentos se abocan a la gobernanza de forma directa, en todos los casos se consideró su fomento al menos como un efecto secundario. Por tanto, ninguna buscaría activamente limitarla. Entre las semejanzas cruciales se observan el manejo de los temas de “*Transparencia y Rendición de Cuentas*”, así como el de “*Cambio social*”, como elementos que definen un acto como dentro de la gobernanza.

En el caso de la “*Transparencia y la Rendición de Cuentas*” se observan marcos que atienden el tema en diversas intensidades. Si bien ninguno los minimiza, es claro que para algunos es fundamental, al ser el tema objetivo que plantean potenciar. Por tanto, si bien las diferencias de aproximación se consideran en un contexto amplio y se califican de cruciales, aquellas en los marcos se observarán más nítidamente al añadir otras variables. En el caso del “*Cambio social*”, este en ocasiones se dirige hacia la gobernanza o versiones de ésta, mientras que en otros el enfoque va hacia la mejora integral de la sociedad, llevándola hacia la misma. En otros el enfoque se encamina hacia mejores productos o servicios públicos. Se debe señalar que algunas observan a los indicadores como mecanismo de cambio, notándose que un indicador es en mayor medida un medio para alcanzar la gobernanza, que una manifestación de la misma. Con lo anterior en cuenta se considera que si bien la “*Transparencia y Rendición de Cuentas*”, así como el “*Cambio social*” muestran la misma relevancia para la presente investigación, se destacan aquellos con un objetivo más amplio e integral para el caso del “*Cambio social*”. Con lo anterior, se realiza el análisis del resto de variables mediante el método de las diferencias.

Desde otra perspectiva, la aplicación del método de las diferencias, implica prestar menor atención a los puntos en que las políticas muestran semejanzas, pero resaltando las partes con diferencias cruciales. Tal acercamiento destaca las acciones más específicas que marcan la diferencia. Entre las semejanzas generales se destacan aspectos como la participación de la autoridad, la generación de diagnósticos y la promoción directa o indirecta de la gobernanza, así como la búsqueda de un cambio social, percibido en diversas maneras. Adicionalmente, las diversas instituciones y mecanismos de promoción

a la gobernanza se analizan con variadas intensidades con vistas a mejorarlos en el fomento directo o indirecto de aquella. Conjuntamente, se observa el empleo de indicadores de seguimiento en los diagnósticos, otorgándoles variados niveles de importancia. Entre las diferencias cruciales se destacaron *“Información”*, como el tipo de datos recabados en el proceso, *“Actores”*, *“Contexto”* y *“Redes”* dentro de las características que definen a la gobernanza, así como la variable *“Resultados para la Gobernanza”*, como el impacto esperado de las acciones, con vista a los aspectos y formalización de la misma, a partir de los marcos propuestos por el PNUD.

Para el caso de *“Información”*, se observa que algunos emplean información cuantitativa y otros la combinan con cualitativa. Si bien el empleo de ambos tipos de información es preferente, ello no implica un adecuado uso de ambas. En algunos marcos se observó la preferencia exclusiva de la información cuantitativa, gracias a la facilidad de comparativa que ofrece, así como de objetividad, sin embargo, el rechazo a la información cualitativa usualmente se mostró aparejado de falta de credibilidad, así como conflictos de interés al depender usualmente de autoevaluaciones por parte de la autoridad. Ante ello el empleo de ambos tipos de información es preferible. Respecto de la variable *“Actores”*, naturalmente todos incluyen a las autoridades, aunque la ciudadanía, intermediarios, representantes de redes o centros de investigación son incluidos en diversos marcos. Considerando la importancia de una participación amplia, la inclusión de más actores se considera benéfica. En el caso del *“Contexto”* este es considerado ampliamente en algunos casos, mientras que en otros se incluye de forma limitada y en otros se ignora por completo. Al respecto destaca el caso del marco “PNUD”, con una amplia comprensión del contexto a pesar del empleo de información cuantitativa de forma exclusiva, mostrando que el tema puede ser incluido con un manejo creativo de la información. Así, para tal variable el manejo amplio del contexto es deseable. Luego, sobre la variable *“Redes”* se encontró variados niveles de acercamiento, sin embargo, su inclusión limitada puede ser superada al trabajar con los liderazgos de las mismas, como algunos marcos lo demostraron. Esto hace que se considere deseable un acercamiento amplio a éstas, aunque uno limitado no es necesariamente algo negativo. Por último, la variable *“Resultados para la gobernanza”*, mostró resultados variables de fomento directo o indirecto. Esto es de gran relevancia porque constituye la utilidad que el marco ofrece como mecanismo integral de promoción en el tema. Al respecto se destacan los marcos “Impact Alliance”, “PNUD”, “Indonesia”, “Unión Europea”, “Public Affairs Centre”, “CARE” y “PCPS”, como los que presentan resultados superiores y de mayor utilidad para la presente investigación. Entre las

categorías señaladas por el PNUD, se rescatan de la primera enfocada a múltiples actores, cuatro marcos, dos de la segunda categoría enfocada a actores ciudadanos y uno de la tercera categoría enfocada a instituciones gubernamentales. Cada marco de evaluación presenta sus propios límites y ventajas, pero los mencionados resultan aquellos con resultados superiores con vistas a la investigación. En tal sentido, la aplicación congruente con el contexto de México, de cualquiera de estos se prevé ofrezca beneficios más altos, sin embargo, la presente investigación rescata elementos generales que deben ser tomados en cuenta para la generación de un nuevo marco, o en la adecuación de alguno de los señalados. Así, la correcta aplicación de un marco de evaluación de la gobernanza, permitiría un fortalecimiento de las buenas prácticas y experiencias, promoviendo el desarrollo de mejores gobiernos, así como procesos de planeación territorial y urbana congruentes con la realidad local.

Respecto de los resultados obtenidos se señala que el marco de evaluación de la gobernanza a implementar en la propuesta de la presente investigación debe partir de un diagnóstico completo de la realidad local, el cual requiere convertirse invariablemente en un plan de acción, con indicaciones precisas de responsabilidades, mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación. Lo anterior, debe asegurar que sea vinculable, obligando con ello a las autoridades responsables a realizar las acciones definidas y responder sobre ellas, mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sujetas a la validación por actores no gubernamentales.

Por la parte de los participantes implica incluir a la autoridad, la ciudadanía, representantes de redes e intermediarios, quienes verifiquen y validen la información recabada y participen en la captura y tratamiento de la información. Adicionalmente, es importante aprovechar los liderazgos constructivos en cada sector, aprovechando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, para encarar los conflictos de interés.

Sobre la información para los diagnósticos, es necesario que sea tanto de orden cuantitativo como cualitativo. Es posible generar indicadores que permitan el seguimiento y comparativa, los cuales no dependan de información oficial exclusivamente, para lo cual el papel de los intermediarios, así como del empleo de la intersubjetividad se observa valioso. Dicho papel puede ser cubierto por centros de investigación, la academia u organismos no gubernamentales, sin embargo, su proceso de toma de decisiones debe ser transparente y tendiente a la divulgación y seguimiento a sus elecciones. La información así mismo, debe incluir las normativas aplicables, así como registros administrativos, fomentando su

divulgación y facilitando su comprensión entre los actores. Es importante que las percepciones de la población sean obtenidas y sistematizadas en indicadores comprensibles para todos los actores. Tales indicadores servirían en el seguimiento y comparativa de los resultados generados.

La visión de desarrollo propuesta a partir de las percepciones de los diversos actores debe incluirse en el plan de acción generado, como la base hacia la cual las diversas estrategias se enfoquen. Para ello es necesario haber divulgado acerca de distintos escenarios alcanzables, permitiendo a los participantes encontrar alternativas realizables y deseables, las cuales podrían no haber sido percibidas como posibles, previamente. Esto es de vital importancia en la provisión de productos y servicios públicos, rompiendo con un esquema de oferta tradicional y predecible para los consumidores de los mismos.

Las estrategias que permitan el cumplimiento de la visión de desarrollo deben asegurar que las instituciones en su conjunto y de forma individual, tiendan hacia la gobernanza, con la implementación de mecanismos que la fortalezcan. Tales mecanismos deben estar incluidos en el plan de acción como parte de las estrategias a aplicar.

La orientación hacia la buena gobernanza y la descentralización puede ser benéfica, pero no indispensable. Esto debido a que el acercamiento hacia un mejor gobierno con una firme gobernanza, terminará siendo congruente con los valores de aquella. Adicionalmente, tal acción orientará el desarrollo hacia un mayor bienestar social, lo cual es compatible a su vez con la Planeación Democrática.

Los elementos previos constituyen la base sobre la cual se debe construir una propuesta de evaluación de la gobernanza, la cual permita una transición firme hacia gobiernos más democráticos y con ello una planeación territorial y urbana congruente con la realidad, necesidades, intereses y visiones de la población local. Así, a partir de tales elementos se ofrecerá una propuesta en el siguiente capítulo. Sin embargo, la misma deberá apoyarse en un marco legal, cuyos elementos serán revisados en el apartado que se expone a continuación.

III.2.2 Casos Nacionales.

III.1.2.1 Metodología Empleada en Casos Nacionales.

Partiendo de la experiencia generada en el apartado anterior, se presenta la generación de un marco legal con base en aquello implementado en México sobre la materia. Ante la necesidad de asegurar la congruencia en las políticas aplicables, el marco debe enfocarse en la normativa efectivamente implementada en el país. Cada Congreso estatal cuenta con sus propios mecanismos sobre el tema de la congruencia tanto al nivel superior, como entre la normativa de la entidad misma. En tal sentido existen múltiples propuestas, las cuales avanzan de diversas formas hacia el mismo objetivo de Planeación Democrática. Si bien algunas figuras pueden no ser trasladadas a otras entidades sin la necesidad de generar un marco adecuado, esto no implica que no puedan ser implementadas con las adecuaciones correctas. Lo anterior debido a que el marco federal vigente del que emanan, es el mismo para todos los Estados en México.

Por otro lado, el marco propuesto comprende las figuras o consideraciones que se consideran más cercanas a los ideales que propone la Planeación Democrática, en conjunto con los valores fomentados a partir de la gobernanza. En tal sentido, todos los marcos estatales serán considerados, aunque las aportaciones obtenidas varíen de acuerdo a su cercanía con los aspectos mencionados.

Con esto, se plantea una pregunta respecto de la Planeación Democrática: ¿Qué características debe poseer un marco legal que potencie efectivamente la Planeación Democrática en México, hacia el tema territorial y urbano?

En este caso nuevamente se aplica un análisis de política comparada sincrónica, estudiando los diversos marcos legales de las entidades de México, considerando los instrumentos vigentes, independientemente de su fecha de publicación o última reforma. El análisis nuevamente es de comparaciones próximas, con conceptos semejantes en las distintas normatividades estudiadas. Algunos elementos poseen denominaciones distintas, pero el enfoque se centra en la función que cumplen.

Los conceptos a evaluar se basan en la necesidad de fomentar la participación democrática al interior de un contexto de democracia, donde la libertad, la seguridad ante la autoridad, la igualdad entre individuos, la transparencia, así como los canales institucionales y legales, sean elementos permanentes, formales y obligatorios. Estos aspectos resultan primordiales

en la construcción de una participación ciudadana efectiva y que produzca legitimidad en las instituciones públicas, ante la sociedad (Serrano, 2015). A partir de esto, se considera la visión de la planeación en cada entidad, las instituciones señaladas directamente en la normativa, los mecanismos de planeación considerados, así como aspectos generales percibidos.

El análisis emplea la normativa consistente en la constitución de cada entidad, su norma sobre la planeación, su norma sobre la participación ciudadana, así como la norma tendiente a la planeación territorial y urbana. En algunos casos estas normas toman la categoría de ley o de código, sin embargo, para el estudio realizado ello no genera impacto alguno. Los instrumentos revisados se presentan en el Anexo 8.

Los documentos considerados se presentan por entidad, con una Clave, para facilitar su identificación en los diversos anexos. Se revisó un total de 131 instrumentos, siendo para cada entidad en general cuatro. Campeche no contó con un instrumento relativo a la participación ciudadana que resultara viable para los objetivos de la presente investigación. Adicionalmente Coahuila de Zaragoza, Michoacán de Ocampo y Tlaxcala superaron esa cantidad. Con lo anterior en cuenta, se procede a analizar los diversos resultados obtenidos.

III.2.2.2 Resultados para Espacios Territoriales en México.

El análisis de la Constitución local se centró en los objetivos de planeación, mientras que el instrumento que cumplía la función de normar la planeación, consideró más temas. En tal caso, se observó los principios de aquella, las atribuciones de la entidad y el municipio, la existencia de organismos estatales sobre el tema, los procesos de revisión de congruencia, la indicación de mecanismos como los institutos municipales de desarrollo, los observatorios ciudadanos, los comités, consejos y comisiones de planeación; la existencia de sistemas de planeación, indicaciones sobre la participación ciudadana, instrumentos de planeación, así como el proceso mismo, además de la coordinación, concertación e inducción. Posteriormente en el instrumento normativo que cumple la función de regular la participación ciudadana, se revisaron los mecanismos propuestos, los medios para impugnar decisiones sobre los mismos, además de la instancia responsable. Para el marco normativo en planeación territorial y urbana, se revisaron los principios de la planeación en el tema, las atribuciones estatales y municipales, el marco de consejos, comités o comisiones reconocidos, además de sistemas en el tema; las instituciones responsables y

la revisión de congruencia, las indicaciones en participación ciudadana, así como el proceso de planeación y los aspectos de coordinación, concertación e inducción.

Naturalmente, algunos instrumentos incluyen temas, instituciones o indicaciones con impacto en la Planeación Democrática, los cuales son rescatados en caso de presentarse, a pesar de no incluirse en los aspectos mencionados previamente.

Los resultados se muestran por entidad, indicando entre paréntesis el número correspondiente al instrumento revisado, así como el artículo de interés y la información más relevante para la investigación, obtenida en el mismo, en el Anexo 9.

Se observan variaciones de contenido entre las diversas entidades, producto de factores diversos como:

1. Los objetivos e intereses de la población expresados en su propia normativa.
2. El empleo de sinónimos para describir los elementos.
3. La profundidad del trabajo normativo realizado en la materia.
4. El diseño de las normas mismas, pudiendo ser generales o específicas.
5. Los mecanismos o instituciones reconocidos para cada entidad.

En todos los casos se observó una congruencia con el marco de la Planeación Democrática, aunque ello varía notoriamente en su profundidad. En general se encontró que la mayoría de los puntos investigados para cada instrumento normativo se encontraban presentes, aunque empleando sinónimos. Al respecto se respeta el concepto expresado en cada normativa. Sin embargo, existen ausencias que son señaladas, así como delimitaciones, descripciones de procesos o de implementación, que resultan insuficientemente consolidadas en algunos casos. Naturalmente se observa mucha semejanza en algunas normativas, pudiendo repetirse artículos enteros. Esto no es necesariamente algo que perjudique el resto de la normatividad en el tema, dado que demuestra una congruencia entre las diversas entidades, aunque sí un aspecto a notar. Finalmente es de mencionar que algunas normativas señalan responsabilidades de forma específica, mientras que en otros casos los aspectos se mencionan sólo de forma general, lo cual crea incertidumbre y debilita el marco mismo.

Con base en lo anterior, se identifican los objetivos de la planeación a nivel entidad, así como las instituciones listadas en la normatividad, como las responsables para la implementación de las mismas, así como los principales mecanismos empleados para tal fin. Debe señalarse que los observatorios ciudadanos o urbanos, son considerados en la

mayoría de entidades como un mecanismo separado de los Consejos de participación o consultivos, así como de los mecanismos o instrumentos de participación, por lo que se presentarán posteriormente, en el análisis a profundidad por entidad.

Respecto de la visión de planeación, la mayoría de entidades incluye alguna en su Constitución estatal, aunque en los casos que no fue así el tema fue indicado en su normativa relativa al tema. Si bien no es una carencia grave, sería recomendable que el tema sea elevado a tal instrumento, siguiendo el ejemplo federal, al tiempo que se afirma su congruencia. Algunas entidades muestran una orientación del desarrollo, en lugar de una visión, ello se señala, aunque se considera que da cumplimiento. Ninguna de las entidades muestra una visión contraria a la Planeación Democrática, aunque la mayoría mostró una tendencia a enfocarla a aspectos de desarrollo económico. Lo anterior puede ser fruto de la inclinación histórica de la planeación nacional. Adicionalmente algunas entidades mostraron un interés por desarrollar el tema añadiendo diversas características sobre la orientación del desarrollo, mientras que otras sólo incluyen lo mínimo indispensable, conforme a la CPEUM. Si bien esto no es una falta, sí podría mostrar un menor interés por desarrollar el tema.

Sobre las instituciones, algunas normas definen ampliamente responsabilidades y marcos en que se implementará la planeación integral, así como aquella en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Lo anterior muestra un mayor grado de consolidación del tema para la entidad. Debe señalarse que las instituciones mencionadas son aquellas que la normativa marcó de forma específica. Ello es importante puesto que implica una distribución efectiva de responsabilidades, lo que brinda confianza y certidumbre. Algunas normativas tan sólo aluden a áreas responsables designadas por el ejecutivo en cuestión, creando problemas debido a que las funciones señaladas pueden terminar distribuidas en más de una dependencia, implicando una menor formalización. Adicionalmente, algunas entidades delegan la planeación en instituciones desconcentradas, mientras que otras reúnen las responsabilidades en una sola. La figura de institutos y secretarías es empleada, así como el de unidades o coordinaciones. Estas últimas indican una menor consolidación del tema de la planeación, lo cual reduce sus alcances y utilidad. Los IMPLANES son mencionados en la mayoría de las normativas estatales. En los casos en que ello no ocurre es indicado, aunque los municipios pueden implementarlos siguiendo la normativa federal. Por tanto, tal ausencia implica una normativa estatal con menor desarrollo. La existencia de Comisiones, Comités y Consejos es relevante puesto que es la figura favorecida en México

para implementar la Planeación Democrática. Finalmente se debe señalar que algunas entidades sobresalen con la figura de la Procuraduría Urbana, lo cual es positivo al implicar un avance normativo orientado a fortalecer la Planeación Democrática local.

Los mecanismos de planeación incluyen varios tipos de Planes y programas con alcances diversos, especialmente en términos espaciales. Al respecto la mayoría de entidades muestran un amplio abanico de alternativas para atender problemáticas distintas, aunque algunos estados muestran menores opciones. Sobre ello, una mayor cuantía supone la oportunidad de enfrentar los problemas públicos con herramientas más proclives a comprender el contexto que buscan atender. Entre estos, aquellos planes de largo plazo que superan los períodos de las administraciones, resultan notoriamente valiosos, al limitar las perspectivas de corto plazo, en la planeación del desarrollo. Son señalados igualmente diversos Sistemas de planeación o información, lo cual es positivo al buscar formalizar los canales en que se apoyará la planeación local, aunque en ocasiones la definición y responsabilidades recaen en los mismos actores. Ello no implica una baja utilidad, aunque sí la posibilidad de ser demasiado específicas, lo cual puede sugerir en algunos casos una planeación estatal poco eficiente o consolidada. Adicionalmente se indican los instrumentos o mecanismos de planeación ciudadana o social. Algunas normativas muestran una variedad muy amplia con diversos medios para asegurar una ejecución transparente. Sin embargo, otras entidades muestran lo contrario. Es de señalar que en múltiples casos se indican procesos de participación ciudadana en la planeación, a través de mecanismos de participación que ni siquiera son mencionados en la norma estatal. Lo anterior es una falta importante que debe subsanarse para promover la transparencia, formalización y seguridad ante la población, de que sus aportaciones poseen un carácter vinculatorio para la autoridad.

En general se observa un seguimiento a la Planeación Democrática en las diversas normativas estatales, así como diversos grados de formalización en sus instituciones y mecanismos participantes en el tema. Así, se procede revisar cada entidad de forma particular, lo cual puede revisarse en detalle, en el Anexo 11.

El Estado de Aguascalientes muestra ser congruente con la Planeación Democrática nacional, destacando su Plan de Largo Plazo para el Desarrollo del Estado que permite una visión de largo plazo, así como que la planeación parta de un Instituto en el tema, sin embargo, implementa Comités de planeación poco democráticos, además de reducir la efectividad de sus mecanismos al pasar al tema territorial y urbano. Para el caso de Baja

California destaca la visión de largo plazo de su planeación. Si bien los mecanismos de participación son dentro del marco de sus Consejos y requerir sea en organizaciones formalmente establecidas, destaca la amplia aprobación requerida en instrumentos de menor escala espacial. En Baja California Sur, la planeación es centralizada en una oficina dependiente del ejecutivo, además de mostrar limitaciones a la participación ciudadana en sus Comités. Para Campeche la planeación no es debidamente definida en su normativa, además de carecer de una normativa específica en el tema de la participación, así como centralizar toda la planeación en una sola Secretaría, por lo que se muestra limitada y desactualizada. La participación se da en el marco de los Comités, pero de forma restringida al sólo incorporar liderazgos de organizaciones legalmente establecidas. Por su parte, en el caso de Chiapas la participación es realizada dentro del marco de sus respectivos Consejos. Si bien es mencionado que la participación se dará en todas las etapas en la práctica se considera sólo en aquellos. Destaca que su aprobación no se dé por parte del ejecutivo, sino por el Congreso.

Para el caso de Chihuahua, existen múltiples mecanismos de participación ciudadana, aunque generalmente soportado en organizaciones legalmente constituidas. Sin embargo, el empleo de mecanismos de intersubjetividad, así como la existencia de mecanismos formales para integrar nuevas instituciones públicas y privadas, el empleo de indicadores para la entrega de recursos a las administraciones, además de aquellos mecanismos en contra de conflictos de interés, ayudan en ampliar la base de participantes. En la Ciudad de México, se mencionan diversos mecanismos de participación destacando el existente en el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. La planeación debe ser aprobada por la Asamblea que, en conjunto con la obligación de incluir evidencias y memorias sobre las audiencias de consulta pública realizadas, fortalecen la certidumbre y confianza en los mismos. Respecto de Coahuila de Zaragoza, su planeación es congruente con la nacional, aunque no en la Constitución. Se emplean instituciones como los Comités y Consejos, aunque su participación ciudadana es limitada y a discreción del ejecutivo, además de limitarse a los documentos finalizados. Sobre la entidad de Colima, la planeación se encuentra centralizada en el gobierno estatal, respecto de la congruencia. Se consideran figuras de participación a través de los Consejos, pero estos sólo se involucrarán en el documento finalizado, además que la pertenencia al mismo Consejo depende de elección del ejecutivo. Sin embargo, es de señalar que la ratificación será por los miembros participantes de los mismos. Luego, en el Estado de Durango destaca la visión de planeación de largo plazo, así como la importancia señalada a la congruencia

misma. Sin embargo, la participación ciudadana es limitada y dependiente del ejecutivo, quien puede llegar a aprobar los instrumentos sin considerarla. Después, en el Estado de México se incluye una planeación de largo plazo, que deberá ser aprobada por el congreso. Sin embargo, la participación ciudadana es limitada, sujeta a invitación y sin mínimos requeridos, además de no existir un marco adecuado para el caso municipal. Así mismo, sus mecanismos de participación pueden ser rechazados de forma inapelable. Se mencionan algunos mecanismos en la planeación misma, pero no son formalizados por lo que su operación es incierta.

Respecto de Guanajuato, la planeación es congruente con la federal, de largo plazo, además de mostrar algunos avances hacia una descentralización mediante el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato. La participación es mediante los liderazgos de instituciones formalmente establecidos, sin embargo, incluirá una mayoría ciudadana. Destaca la participación mediante consultas públicas y el reconocimiento de la gobernanza urbana, además de ofrecer elementos para implementar con certidumbre, figuras como los observatorios ciudadanos. En Guerrero la planeación se encuentra centralizada, con una participación ciudadana que participa, pero sobre los documentos ya finalizados, además de poder asistir bajo invitación, con derecho a voz, pero no de voto. Se resalta, sin embargo, su planeación de largo plazo, así como la posibilidad de una consulta pública, aunque dentro de los Consejos mismos. Por su parte en Hidalgo la planeación se observa centralizada, con una limitada participación ciudadana a través de Consejos, aunque sus actividades se centran en la versión desarrollada del documento, además de contar con pocos instrumentos de participación ciudadana. Seguidamente, en el Estado de Jalisco la planeación incluye múltiples mecanismos de participación ciudadana, los cuales operan con una mayoría ciudadana, aunque elegida por el Congreso. Es trascendente la participación de agentes externos en diversos procesos de planeación, incluyendo los de congruencia. Adicionalmente la figura de la Procuraduría de Desarrollo Urbano, tiene importancia, al generar una contraparte que vigile tales procesos. Para el caso de Michoacán de Ocampo, se observa una planeación centralizada, con una norma insuficiente en la delimitación de diversos aspectos sobre participación ciudadana. Sin embargo, los Comités presentan una amplia participación ciudadana, pudiendo incluso superar a la de representantes oficiales. Destaca igualmente la idea del cumplimiento de unos derechos urbanos, propuestos en la normativa local, además de que la participación se dará desde las etapas iniciales, mediante consultas.

Respecto del Estado de Morelos se observa una planeación centralizada, aunque la aprobación será atribución del Congreso. Otro aspecto de importancia es lo limitado del horizonte de planeación propuesto, además que la participación ciudadana no está debidamente definida, aunque se reconoce debe realizarse en todas las etapas, además de publicitarse en los diversos medios de comunicación. También se reconoce que los miembros en los Consejos tendrán una amplia participación ciudadana. Para el caso del Estado de Nayarit, destaca el amplio horizonte de planeación, así como el Instituto de Planeación del Estado de Nayarit, como institución descentralizada de planeación, encargándose de la planeación integral, territorial y urbana. Adicionalmente se menciona el empleo de diversos Consejos de participación, así como el fomento a mecanismos como el IMPLAN. Sin embargo, se reconoce que la participación ciudadana en el proceso mismo de planeación es limitada al documento ya desarrollado. Luego, en el Estado de Nuevo León es relevante la existencia del Consejo enfocado a la planeación estratégica de la entidad, a través de una perspectiva de largo plazo, con una fuerte participación ciudadana y académica; involucrándolos en todas las etapas mediante diversos mecanismos. En el caso territorial y urbano existe un amplio uso de los Consejos, aunque estos tenderán a limitar la participación hacia el interior de los mismos. Adicionalmente se mencionan diversas figuras institucionales, pero sin desarrollar todas respecto de su formalización. Posteriormente, para el caso de Oaxaca la planeación es centralizada con una participación ciudadana limitada a Consejos consultivos específicos, careciendo de delimitaciones claras sobre los miembros participantes, además de incluirlos tras haber desarrollado el documento. Si bien la aprobación no es centralizada, la elaboración de los instrumentos sí lo es.

El Estado de Puebla presenta una planeación centralizada, con una participación ciudadana que sólo se incluye en el documento finalizado, además de que está ligada a la elección de sus miembros por parte del ejecutivo. Existen pocos mecanismos de participación e insuficientemente definidos en su implementación. Si bien se señala que la participación debe ser en todas las etapas de planeación, ello no es formalizado. Luego, en el Estado de Querétaro, la planeación es centralizada en el ejecutivo, aunque la participación en el tema partirá de foros de consulta, en las diversas etapas del proceso de planeación, los cuales serán publicitados en diversos medios. Destaca su horizonte de planeación, así como el fomento a otras figuras en el tema. Por su parte, en el Estado de Quintana Roo la planeación es centralizada, incluyendo la participación en todas las etapas, pero dentro del Comité o Consejo respectivo. En el caso territorial y urbano, los Consejos tendrán una mayoría de representantes de la ciudadanía, pero sólo en carácter de vocal, bajo invitación del ejecutivo

y para participar sobre el documento desarrollado. Para el Estado de San Luis Potosí la planeación esta centralizada, aunque la aprobación pasa por el Congreso. En el tema territorial y urbano existen múltiples mecanismos que permiten fomentar la descentralización y participación ciudadana en la planeación. Pero esto no se ejecuta, lo cual tampoco produce impacto alguno, con lo que carecen de utilidad. Adicionalmente en este tipo de planeación la participación incluye a la ciudadanía en todas las etapas, pero mediante invitación del ejecutivo y sin un mínimo específico. Posteriormente, en el Estado de Sinaloa la planeación es responsabilidad del ejecutivo, aunque el Congreso la aprueba. La participación ciudadana es relegada en el caso de la planeación integral, mientras que en la territorial y urbana se presenta de forma limitada y sólo con derecho a voz en los Consejos, aunque se plantea actúe en todas las etapas. Se mencionan instituciones que atiendan el tema, pero en la práctica no operan.

Sobre el Estado de Sonora, se tiene una planeación de largo plazo, aunque sólo de dos períodos de gobierno. La planeación es realizada por los ejecutivos en todas sus etapas, con una participación ciudadana inadecuadamente definida. Para el caso territorial y urbano ésta actuará hasta que se tenga el documento desarrollado. Las definiciones sobre las instituciones en el tema son carentes. Se maneja la idea de una estrategia estatal, respecto de la cual todos los municipios deben guardar congruencia. Por su parte, el Estado de Tabasco carece de una perspectiva clara para el largo plazo, además de ligar la planeación con un Consejo de Evaluación, aunque el mismo carece de participación ciudadana. Para el caso municipal, no se definen mecanismos adecuados de planeación integral. Sobre el aspecto territorial y urbano destaca el Consejo multidisciplinario, aunque este presenta una limitada participación ciudadana, la cual es involucrada con el documento finalizado. Las figuras de Consejos de colaboración también sobresalen, pero sus participantes corresponden a liderazgos gremiales y legalmente establecidos. El Estado de Tamaulipas presenta una planeación orientada hacia la democracia y aspectos estratégicos. Para ello se mencionan foros de consulta y Comisiones, pero sin formalización. Su planeación es centralizada en una Coordinación, ocurriendo lo mismo en lo territorial y urbano, a través de la SEDUMA. Se menciona la participación ciudadana pero no su formalización o medios de implementación, además de considerar sólo liderazgos de organizaciones formales, elegidos por el ejecutivo y sin mínimos. Después, el Estado de Tlaxcala presenta una planeación centralizada, en que se excluye la participación social, dentro de un marco sin consolidación sobre el tema. Se mencionan los Consejos, aunque en los mismos la

ciudadanía es limitada a comentarios escritos para la libre consideración de las autoridades. Son mencionados otros mecanismos de planeación, pero sin formalizarlos.

Acerca del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, este tiene una planeación que será aprobada por el Congreso, incluyendo a los municipios. Todo ello ocurre dentro de los Consejos o Comités correspondientes. Si bien se mencionan unos Derechos Urbanos Fundamentales, además de considerar que la planeación incluirá a la población en todo el proceso, la formalización señala que en efecto sólo ocurrirá en la etapa final del proceso y en el marco de los Consejos para tal fin. Para el Estado de Yucatán la planeación integral es centralizada, con limitada participación en el documento finalizado, aunque congruente con la federal. Respecto de aquella centrada en lo territorial y urbano, destaca la existencia del Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, que atenderá el tema estatal, aunque puede apoyar a los municipios si lo solicitan. En ambos casos la aprobación es dentro de los correspondientes consejos, con una participación ciudadana limitada al documento finalizado, con representantes elegidos por el ejecutivo, quien no requiere contemplar mínimos entre los invitados sociales considerados. Finalmente, para el caso del Estado de Zacatecas la planeación es congruente con la de la CPEUM, realizándose en el marco de una Coordinación, aunque la aprobación será por el Congreso en el caso estatal y por los correspondientes Consejos, para los municipios. Se indica la obligación sobre la participación ciudadana, pero sin formalizarla. Destaca su planeación a quince años, a la cual deben alinearse todos los instrumentos. Los mecanismos de participación son limitados y se indica explícitamente que no son vinculatorios ni obligatorios para la autoridad. Para el caso territorial y urbano, los ejecutivos desarrollarán y aprobarán sus instrumentos, aunque la entidad observará la congruencia. El Consejo de participación estatal incluye una amplia participación ciudadana, aunque no así los municipales donde no existe formalización.

Con lo anterior se observa que las diversas entidades abordan la formalización de la Planeación Democrática en distintas formas y grados. Así, resulta claro que algunas entidades han hecho un trabajo por implementar tal sistema, otras han buscado convertirlo en uno que lo trascienda, llevándolo hacia la gobernanza, al igual que algunas no han implementado mecanismos adecuados siquiera para que exista una Planeación Democrática "funcional". Es de subrayar que en general el nivel estatal muestra más mecanismos y especificaciones que el municipal. Si bien la autonomía municipal podría ser una posible explicación, la falta de requisitos mínimos a alcanzar en algunas entidades para

sus municipios, podría también estar relacionada con la menor consolidación del tema a dicho nivel de gobierno.

Entonces, se presenta una categorización de las entidades, con base en las características mostradas dentro de los mismos. Este ejercicio busca presentar una visión condensada de lo anteriormente expuesto, aunque los análisis del método del acuerdo, y el método de las diferencias, se centrarán en los resultados en extenso.

La categorización considera tres niveles, los cuales se especifican a continuación:

- A. Normativa propositiva.** La normativa de la entidad promueve la Planeación Democrática de forma efectiva, vinculatoria y con contrapesos; fomentando la certidumbre y confianza en los procesos y la actuación gubernamental.
- B. Normativa funcional.** La normativa de la entidad aplica la Planeación Democrática, pero existen mecanismos de participación con limitada implementación y formalización, sin adecuados contrapesos; propiciando incertidumbre y poca confianza en la autoridad.
- C. Normativa no funcional.** La normativa de la entidad no promueve la Planeación Democrática de forma apreciable y no alcanza una implementación que fomente certidumbre o confianza en la autoridad.

Con las categorías mostradas se presentan los resultados por entidad en el Anexo 12, observándose que el caso más común es el “*B Normativa funcional*”, con 17 de los casos, es decir el 53.125%. Esta normativa se puede considerar como una que hace funcional el tema, pero se queda en una implementación “suficiente”. Naturalmente en la categoría existen diferencias entre cada entidad, pero en general comparten un marco que no promueve la participación ciudadana más que en cantidades de invitados limitados y en el documento finalizado. Además, que el control del proceso y la participación ciudadana está al libre criterio del ejecutivo del nivel correspondiente. Tal implementación permite que el Sistema de Planeación Democrática funcione en la entidad, pero primordialmente en apariencia. Ante ello, tales marcos son insuficientes.

Posteriormente, la categoría “*A Normativa propositiva*”, alcanza ocho casos, es decir el 25% de las entidades. En esta, se observa en general que los estados poseen normativas que buscan descentralizar la planeación, al tiempo que permitiendo una amplia participación ciudadana en todas las etapas. Naturalmente algunas entidades muestran avances más profundos en diversos aspectos, pero en los distintos casos es claro que el proceso de

planeación tiene una perspectiva de más largo plazo, en que la ciudadanía construye junto a la entidad, su desarrollo hacia una visión en común.

Finalmente, la categoría "*C Normativa no funcional*", presenta siete casos, con el 21.875% de participación, es decir el menos común. Esta categoría presenta entidades que no permiten una adecuada Planeación Democrática, con aspectos que parecen incluso en contra de la democracia en algunos casos. Al respecto, el Estado de Zacatecas destaca por una normativa que explícitamente rechaza las aportaciones de la ciudadanía, minimizando su valor y dejando al libre criterio de la autoridad, el poder ignorarlas del todo. Estas entidades presentan en general marcos normativos inadecuados y con menos aportaciones que las otras categorías.

Naturalmente dentro de cada categoría existen diversos niveles de fomento a la Planeación Democrática. Todas las entidades tienen aspectos de valor, aunque algunas destacan con claridad del resto. Adicionalmente algunas normativas tienen aspectos útiles a considerar, pero esto puede contradecir otra normativa; además que algunas presentan instituciones o mecanismos valiosos, los cuales en la práctica no implementan, debido a que no existe una adecuada formalización de las mismas. Uno de los mejores ejemplos es el del observatorio ciudadano o urbano, el cual casi todas las normas estatales mencionan, pero sólo de forma superficial, con lo cual la implementación es limitada, reduciendo su utilidad. Adicionalmente algunas normativas proponen elementos o mecanismos sobresalientes, los cuales son desaparecidos con el arribo de nuevas administraciones, lo que implica una previa formalización inadecuada. En tal sentido, ninguna normativa carece de contradicciones o carencias, incluyendo a las que se considera fomentan una gobernanza en los temas. Sin embargo, ello no implica que no sean útiles, tan sólo que son mejorables. Sobre ello, se apunta que las entidades de la categoría "*B*", podrían observarse como el mínimo que se espera sea aplicado en la actualidad. Sin embargo, tales casos distan de tener una adecuada Planeación Democrática, por lo que los de la categoría "*A*", deberían tender a convertirse en el nuevo estándar mínimo a cumplir en el tema.

Con vistas a promover tal cambio, se realiza un análisis a través del método del acuerdo, y el método de las diferencias, con el fin de descubrir los principales aspectos que las diversas normativas a implementar deberían de incluir, con un nuevo estándar en Planeación Democrática como meta. Ello permitirá generar una Propuesta de Mejora a los Mecanismos para la Congruencia de Políticas en los Instrumentos de Planeación Territorial y Urbana, que es el interés central de la presente investigación.

III.2.2.3 Identificación de Estrategias Nacionales a Considerar.

Nuevamente se resalta que el método del acuerdo se enfoca en los factores en que un aspecto semejante entre algunos de los marcos, produce un cambio más profundo para diferenciarlo, al haber previamente separado las características que se muestran como generales o comunes entre los mismos. Para el marco estudiado se observa que aspectos como el espacio territorial de aplicación, el nombre del mecanismo de participación, así como los instrumentos de planeación empleados, tienden a ser parecidos o incluso repetirse, pero sin mostrar un impacto notorio. Lo mismo ocurre al notar los diferentes Sistemas de información o planeación, que tienden a ser semejantes entre los diversos marcos, cumpliendo funciones semejantes. La definición y la delimitación de la planeación varía, con algunas entidades añadiendo particularidades a la misma, aunque tendiendo en todos los casos hacia la Planeación Democrática. Las diversas especificaciones añadidas pueden fomentar un marco más completo e integral de planeación, aunque ello no es necesariamente una carencia en caso de no presentarse. Lo anterior a consecuencia del enfoque democrático implementado como “*núcleo básico*”, lo cual permite que las diferentes voces que promoverían tales especificaciones, puedan acceder al proceso de planeación. Lo anterior se ve replicado respecto de los principios y fines de la planeación, por lo que, si bien resultan un complemento valioso y deseable, no es necesariamente indispensable, en tanto se asegure un marco funcional de Planeación Democrática. Finalmente, entre las diferencias generales se observan los procedimientos de elaboración, revisión de congruencia y aprobación, los cuales pueden diferir. El proceso de planeación que incluye su desarrollo, revisión y aprobación, sólo se vuelve relevante en vista de la Planeación Democrática, respecto de la participación que incluye. Al respecto, la diferencia se encuentra en el involucramiento de la participación ciudadana, los mecanismos de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas en el mismo proceso, la formalización de tal participación, así como la descentralización. Con esto, las semejanzas cruciales, se encuentran en los “*Instrumentos, instituciones o mecanismos formalizados*”, así como en la “*Tendencia del marco*”.

Respecto de los “*Instrumentos, instituciones o mecanismos formalizados*”, como se señaló, la mayoría de marcos incluye mecanismos e instituciones semejantes. Naturalmente existen diferencias con algunas entidades involucrando elementos como procuradurías urbanas, institutos estatales o municipales, o consejos permanentes con alta participación ciudadana. Sin embargo, el resto de elementos son compartidos entre los distintos marcos

analizados. En tal sentido, destacan aquellos que les incluyen, pero muestran una normativa donde se formalizan con mayor firmeza. La mención de mecanismos de participación no es suficiente, estos deben formalizarse en marcos claros que delimiten sus alcances, atribuciones, obligaciones y medios de financiamiento. Adicionalmente, señalar la existencia de instituciones, pero que las mismas no existan o actualmente estén extintas, demuestran que el marco no era lo suficiente robusto en un inicio y que en general no lograba formalizar la práctica de la Planeación Democrática en la entidad. Por otro lado, la “*Tendencia del marco*”, muestra cuales estados buscan cumplir por lo menos con un estándar mínimo para la implementación de la Planeación Democrática; cuales buscan potenciar el tema, llevándolo hacia uno de gobernanza; así como cuales no permiten un funcionamiento de la mencionada planeación en la entidad. Aquellos marcos que entran en la última categoría pueden hacerlo por diversas razones y con distintas motivaciones. Independientemente del motivo, se puede considerar que requieren ser reformados. Sobre aquellos con un estándar mínimo de implementación, generalmente muestran una formalización, la cual puede ser incluso mayormente completa, pero en la práctica ello no se traduce en una participación efectiva que permita mejorar la calidad de vida. Al respecto esos marcos pueden tener elementos de valor, pero requieren ser reformados hacia una participación funcional. Finalmente, los marcos que tienden a la gobernanza, muestran en general mecanismos de participación mayormente formalizados y con elementos que permiten un adecuado seguimiento de las acciones de la autoridad, transparencia, rendición de cuentas e incluso una cierta descentralización de funciones. Es importante destacar que ningún marco mostró ser plenamente descentralizado, formalizado, ni promotor de una planeación despolitizada. Sin embargo, es importante reconocer aquellos que muestran mayores avances en el tema, puesto que sus elementos son congruentes con la normativa federal en México, así como tendientes a la gobernanza. Por tanto, constituyen una base sobre la cual se debe generar un nuevo estándar en el tema, para el país. Así, se continúa el análisis, pero a partir de la implementación del método de las diferencias.

Para el caso del método de las diferencias, éste se enfoca menos en las semejanzas mostradas en los diferentes marcos estudiados, a la vez que se aboca al estudio de diferencias cruciales, entre el grupo. Sobre ello, la existencia de una visión congruente es algo que todos los marcos presentan y por tanto no una diferencia importante, a pesar de las particularidades que se puedan añadir en su definición y delimitación por entidad. El empleo de Comités, Consejos, Comisiones, así como planes y programas, resulta semejante en cada marco, por lo que no implica un aspecto a resaltar para diferenciarlos.

Si bien la variedad de mecanismos de participación es notoria entre algunas entidades, el tema es manejado de forma semejante entre los diversos marcos, no implicando una diferencia crucial. Finalmente se señala como común a todos los marcos, el reconocimiento sobre la importancia que posee la Planeación Democrática en las modalidades de planeación consideradas en la presente investigación. Sin embargo, se observan como diferencias cruciales las consideradas en las variables de “*Nivel de centralización de la planeación*”, “*Transparencia y rendición de cuentas en los procesos de planeación*” y la “*Participación efectiva*”.

Sobre ello, “*Nivel de centralización de la planeación*”, muestra la apertura de la planeación a través de instituciones que muestren una separación del poder ejecutivo estatal o municipal, así como la fortaleza de sistemas como los Consejos de participación. Al respecto algunas entidades mostraron la incorporación de institutos de planeación o procuradurías urbanas, así como consejos de participación, formalizados y operativos. Sin embargo, otras entidades delegan la responsabilidad en un Comité construido, dirigido e incluso en ocasiones restringido, directamente por el ejecutivo, con lo cual la planeación es centralizada en la autoridad y en ocasiones en tan sólo una pequeña sección de esa misma autoridad. Al respecto, los marcos descentralizados muestran una mayor tendencia hacia una plena Planeación Democrática, volviéndolos más deseables, con vistas a la promoción de la misma. Por su parte, “*Transparencia y rendición de cuentas en los procesos de planeación*”, tiende a fortalecer tales características, a través de la apertura en el sistema, así como la difusión del mismo, la formalización y el involucramiento de la población en la planeación. Sin embargo, en la mayoría de casos se mostró de forma limitada un acercamiento a tales hechos. Esto al no permitir una participación efectiva en los sistemas, además de limitar el proceso de la planeación a pocos actores, quienes tampoco poseen un impacto notorio. Esto último es notorio con los mecanismos o instrumentos de participación mencionados en las normativas sobre tal temática. Al respecto se subraya que si bien todos los marcos requieren de reformas que fortalezcan y faciliten la operación de tales herramientas, el caso del Estado de Zacatecas resalta, al ser el cual requiere de una revisión con mayor profundidad. Finalmente, la “*Participación efectiva*”, se aboca al impacto que la participación ciudadana alcanza en el proceso mismo de planeación. Al respecto se observan marcos tendientes a una participación plena en que todas las etapas cuenten con aportaciones ciudadanas reconocidas, comprendidas y valoradas en una justa medida, la cual se fortalezca por la visión técnica y operativa que posee la autoridad. sin embargo, algunos otros marcos mostraron hacerlo de forma relativa, especialmente por la reducida

convocatoria de participantes, además del impacto que los mismos poseían en el proceso, usualmente hasta el final del mismo. Al respecto incluir la participación ciudadana al momento de la aprobación del instrumento mismo, se convierte en un acto fútil y con fines exclusivamente de imagen pública. Adicionalmente unos marcos se mostraron como limitados en la participación ciudadana, al restringir en aún mayor medida la participación e incluso permitiendo ignorarla completamente. Ello implica un rechazo completo de la Planeación Democrática, con lo que tales marcos deben ser profundamente reformados.

Con lo anteriormente señalado, es importante remarcar que el camino que la población de cada entidad decida seguir, es uno que debe ser generado de forma local, atendiendo a las necesidades, intereses, aspiraciones y visiones del desarrollo que cada una posee. Sin embargo, ello debe realizarse con vistas a un marco legal que además de asegurar un pleno desarrollo de la Planeación Democrática, tienda a una verdadera gobernanza urbana sobre su entorno.

Con ello en consideración, es necesaria una reforma en todos los instrumentos normativos analizados, asegurando una correcta implementación de los elementos ya existentes, así como de los propuestos. Lo anterior, puesto que la inadecuada formalización es uno de los problemas que aquejan en su mayoría a la normatividad vigente. Ello aunado a las incongruencias y contradicciones entre las normas, las cuales se observó en algunos casos pueden llegar a mantenerse hasta por décadas. Esto debe aunarse a una obligación para que el ejecutivo implemente dichos elementos, puesto que el incumplimiento en la materia es responsable directo de la evaluación negativa en diversos marcos analizados, así como en los resultados alcanzados del marco en general. Esto aunado a la obligación de la autoridad para justificar actos de extinción de las figuras propuestas, además de ligar tales acciones a consultas populares. En caso de no lograrse lo anterior, el marco no contaría con la formalización adecuada, por lo que cualquier avance puede ser fácilmente revertido o inhabilitado.

Adicionalmente, se afirma que es necesario asegurar que la planeación estatal sea descentralizada del poder ejecutivo en el sentido en que se permita imprimir la orientación del desarrollo conforme al plan político de gobierno de cada administración, pero con base en una planeación de largo plazo, la cual trascienda su administración en el período de aplicación. Esto puede realizarse dentro del marco del Comité de planeación y mediante el empleo de un área de gobierno perteneciente a su organigrama. Sin embargo, la revisión de congruencia debe realizarse por parte de un organismo descentralizado con patrimonio

y recursos propios, cuyo liderazgo no sea implementado por la administración presente. Este liderazgo debe renovarse de forma periódica por el Congreso en períodos que no coincidan con los de cambios de una administración y con ratificación mediante una consulta pública. Esta institución debe apoyar en la planeación integral, así como en la sectorial, incluyendo naturalmente la territorial y urbana, por lo que tal programa de largo plazo sería revisado por la misma, a la vez que el resto de instrumentos derivados. Tal institución debe contar con un Consejo de participación con mayoría ciudadana con derecho a voz y voto, al cual puedan integrarse las organizaciones sociales, públicas y privadas que tengan interés en el tema. Sin embargo, tal Consejo debe en conjunto con la institución, de generar espacios de apertura y diálogo permanentes, para los cuales se generen compromisos vinculatorios y obligatorios tanto para dicha institución, como para el área del organigrama del poder ejecutivo, responsable de la planeación. Adicionalmente, estos espacios deben tender a una planeación sustentada en la intersubjetividad, pudiendo partir de la figura de los observatorios ciudadanos o urbanos, pero con una formalización de la participación ciudadana y obligación en su implementación para la autoridad, la cual en la actualidad no existe. Dicho Consejo a la vez debe participar en el Comité de tal institución, contando con la mayoría de los participantes, con derecho a voz y voto. La figura mencionada de institución, debe replicarse en los municipios con un funcionamiento acorde a la escala municipal, pero con las mismas obligaciones, atribuciones y responsabilidades, evitando que la figura sea diluida al pasar de nivel de gobierno. Lo anterior debe darse con base en un IMPLAN, con el fin de ciudadanizar la planeación generada en los mismos. La planeación integral, territorial y urbana, debe ser responsabilidad de estos, aunque la revisión de congruencia debe ser validada por la institución estatal propuesta.

Adicionalmente, es necesario contar con sistemas de seguimiento a la planeación implementada; al respecto la figura de la procuraduría urbana se muestra valiosa y congruente con los marcos legales. Si bien la misma tiene sentido con una cobertura estatal, es recomendable generar los mecanismos legales para que pueda implementarse a nivel local, con una ejecución en una escala adecuada, pero con las mismas atribuciones, responsabilidades, obligaciones y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Es necesario que tal figura esté desligada del ejecutivo, por lo que debe contar con recursos propios, un liderazgo elegido por el Congreso, con ratificación en consulta pública y que funcione en un Comité con mayoría ciudadana, además de operar con un Consejo de participación permanente; conjuntamente de estar sujeto a períodos de renovación distintos a los del ejecutivo.

Los procesos de planeación deben ser acompañados de foros de consulta en la totalidad de etapas de planeación. Estos deben incorporar los elementos que resulten aplicables, producto de la participación ciudadana, procedentes de los espacios, previamente señalados, al tener un carácter vinculatorio. Los acuerdos generados con la sociedad deben ser identificados en instrumentos como minutas en que se pueda determinar a los autores de las propuestas, la opinión técnica ofrecida tanto a favor como en contra, así como los responsables de las mismas. Lo anterior buscando dar confianza en los acuerdos alcanzados, así como determinar responsabilidades en el caso de incumplimiento de las mismas, además de conflictos de interés que puedan surgir entre todos los actores participantes, incluyendo las autoridades, sus liderazgos y personal técnico. Naturalmente existirán puntos donde el peso de una decisión técnica debe ser tomada en cuenta. Para ello, la participación de la academia, organizaciones sociales y gremiales, pueden aportar soporte a decisiones de carácter técnico, así como el mecanismo de la intersubjetividad. El objetivo es alcanzar acuerdos benéficos para toda la población, pero con una completa transparencia y rendición de cuentas, que elimine la duda de conflictos de interés. Todos los acuerdos alcanzados deben ser difundidos públicamente en medios de comunicación, asegurando que no exista un secreto acerca de los mismos.

El objetivo último de la planeación debe ir hacia la mejora de la calidad de vida de la población. Esto puede perseguirse con base en la Planeación Democrática, con un marco enfocado a tal aspecto y que busque una implementación plena de la misma. Un marco legal que no permite implementarla es contrario a la misma y por tanto debe ser reformado. Ante ello, es posible incorporar elementos en los principios de la planeación integral, así como la territorial y urbana. Esto permite un marco más completo y amplio el cual incorpore los principales cambios en las ciencias sociales, así como en los valores que las sociedades contemporáneas consideren deseables. Sin embargo, estos siempre deben tender hacia un marco de gobernanza, fomentando tal enfoque de forma directa o indirecta, sin alejarlo del mismo.

La congruencia en las políticas públicas, a partir de la planeación, es un aspecto que debe ser perseguido, buscando el mejor resultado posible alcanzable con las mismas. Ante ello, un enfoque dirigido por los intereses, deseos, visiones y aspiraciones de la sociedad, resulta más apropiado que uno definido por autoridades, en conjunto con grupos de interés o de presión. Este segundo enfoque ha sido el aplicado en México, con los pobres resultados hasta ahora experimentados, los cuales no mejorarán de continuar tal ruta. Así, una mejor

planeación es alcanzable, cuando esta se orienta a un contexto amplio que incluya a los actores en el mismo, los cuales se convertirán en sus propulsores; así como con el empleo de mecanismos que retiren el poder mayormente concentrado en el ejecutivo, sobre las diversas etapas que comprenden el proceso de planeación. Con ello, esta deja de ser un mecanismo en ocasiones “*decorativo*” para la autoridad, convirtiéndose en un medio por el cual una sociedad orienta su acción hacia un mejor futuro en común. Tal proceso de orientación es un elemento esencial de la gobernanza, como mecanismo de cogobierno entre sociedad y estado. Naturalmente lograrlo es complejo dado que cada sociedad debe definir y orientar su propio desarrollo, el cual difícilmente será idéntico al de otros espacios. Con esto en cuenta, las propuestas y aspectos reconocidos en la presente investigación, constituyen aspectos a considerar en su aplicación. Si bien una aplicación puede variar conforme al contexto y momento histórico, los elementos básicos de transparencia, rendición de cuentas, descentralización del poder, participación de los actores y reconocimiento pleno y objetivo del contexto, resultan esenciales.

Así, los aspectos aquí presentados pueden ser retomados, buscando adecuarlos a distintos espacios territoriales en México u otros países. Sin embargo, con vista a los objetivos marcados por la presente investigación, en el siguiente capítulo se presentará, la aplicación para el Estado de Hidalgo, de una Propuesta de Mejora a los Mecanismos para la Congruencia de Políticas en los Instrumentos de Planeación Territorial y Urbana.

Capítulo IV Propuesta de Mejora a los Mecanismos de Congruencia de las Políticas Territoriales y Urbanas.

La Planeación Democrática y la gobernanza urbana, se observaron cómo los elementos hacia los cuales la planeación en México debía ser encaminada, partiendo del mandato constitucional de la primera, con base en las ventajas que la segunda presenta, para la generación de políticas congruentes hacia sus objetivos. Así, fueron generados dos marcos de planeación para el país, mediante el empleo de la herramienta de las políticas comparadas.

Tal metodología considera un análisis conjunto que permite identificar elementos primordiales en un conjunto de políticas, los cuales son clave en su éxito o inadecuado desempeño, a partir de sus semejanzas y diferencias. Lo anterior permite identificar patrones, clasificar la información y hacer predicciones. Para su aplicación se parte de una pregunta clave, la cual sirve en la generación de criterios de comparación. En su aplicación se implementan al menos uno de dos métodos, el del acuerdo y el de las diferencias. El primero se enfoca en las similitudes entre las políticas estudiadas, mientras que el segundo lo hace con las disimilitudes. Naturalmente, al observar las políticas desde diversas perspectivas, el empleo de ambos métodos da resultados más completos, por lo que ello se llevó a cabo, primero analizando una lista curada de 22 marcos de gobernanza, producida por el PNUD. Para el segundo caso se estudió el marco legal de todas las entidades del país. Ahí, se incluyó el instrumento de cada entidad consistente en su constitución, además de aquellos instrumentos que se abocaran a normar la planeación en general, la participación ciudadana, así como el ordenamiento territorial y desarrollo urbano; contabilizando 131 diferentes documentos.

En los resultados del primer caso se observó que existen diversos acercamientos a la gobernanza y su evaluación, destacándose aspectos como la publicidad, la inclusión de actores, el empleo de agentes que actúen como puente entre la sociedad y las autoridades gubernamentales, así como la necesidad de generar espacios permanentes, con resultados vinculatorios, entre otros aspectos.

Para el segundo caso, se encontró que algunas entidades tienen una orientación de su planeación, la cual tiende hacia la gobernanza, un segundo grupo con una Planeación Democrática limitada, así como un tercero donde no existe una implementación funcional de tal visión de la planeación. Con ello, la necesidad de un marco legal reformado se encontró indispensable, así como la existencia de instituciones que descentralicen la

planeación, las cuales cuenten con Comités y Consejos con amplia participación ciudadana, entre otros aspectos.

Con base en lo anterior se observa prudente generar un listado condensado de los elementos y criterios a considerar, para la Propuesta de Mejora a los Mecanismos de Congruencia de las Políticas Territoriales y Urbanas, que la presente investigación se plantea. Adicionalmente, es necesario adaptar tal propuesta hacia el caso específico del Estado de Hidalgo, en cumplimiento a lo considerado en los objetivos de la misma investigación. Posteriormente es prudente confirmar que el mismo se encuentra en línea con los objetivos planteados por la Planeación Democrática, la gobernanza y el objetivo de congruencia que esta investigación se propuso mejorar. Finalmente, es necesario comprender los retos y oportunidades que la propuesta presenta, con vistas a una aplicación efectiva y con resultados que tiendan a mejorar de forma generalizada la calidad de vida de la población local, en una perspectiva de largo plazo.

IV.1 Propuesta de Mejora.

A partir de los resultados obtenidos en el Capítulo previo, se presentan de forma condensada para facilitar su implementación, en el Anexo 15. Esto permite constituir la propuesta de mejora planteada por la investigación, la cual puede ser retomada para otros espacios territoriales en México, así como otros países. Posteriormente se presenta la aplicación del mismo al entorno del Estado de Hidalgo.

La propuesta se divide en diversos elementos, que contienen en términos generales los aspectos a trabajar. Estos son: Normativas, Instituciones y Planeación Democrática Territorial y Urbana.

El primero se aboca en los marcos legales y sus contenidos. Esto debido a que el sistema de planeación se encuentra inscrito dentro de un sistema legal, por tanto, es necesario un marco que dé solidez al tema, asegurando su congruencia, formalización y vinculación, pero con una firme orientación hacia la gobernanza. Para lograr lo anterior se trabaja mediante dos criterios el Marco legal y la gobernanza. Su conjunción permite lograr el objetivo del elemento.

El segundo elemento, Instituciones, parte de la formalización y vinculación generada, asegurando una implementación que en efecto descentralice la planeación en el ejecutivo, permitiendo un acercamiento plural que atienda las necesidades y potencialidades del contexto, respetando el proyecto político de la administración, pero posicionándolo dentro de una visión de largo plazo. Para lograr lo anterior se emplea un criterio de Descentralización de la planeación, aplicado al entorno de la entidad, así como el local.

Finalmente, el tercer elemento se aboca a la generación de instrumentos que empleen la descentralización en la planeación, para producir herramientas congruentes con el contexto, respetuosas de todas las voces que aspiren a participar en los procesos de planeación integral, así como en especial sobre aquellos enfocados al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, entendiendo las diferencias en contextos, preparación académica en el tema, experiencias de vida, así como visiones de desarrollo, al tiempo que se promueve la transparencia y rendición de cuentas. Para lograr lo anterior, 158edaly158os a cumplir comprenden los Instrumentos de planeación basados en la realidad local, el asegurar Incluir a la autoridad, la ciudadanía, representantes de redes e intermediarios, el trabajo orientado hacia la Intersubjetividad, así como la promoción de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

La Propuesta muestra adicionalmente una descripción para cada uno de los criterios. La misma corresponde a los resultados señalados en el capítulo previo, aunque ordenados de una forma que facilite su seguimiento para la propuesta de la presente investigación.

Es fundamental señalar que los aspectos que definen cada criterio pueden ser cuestionados por parte de los diversos actores, buscando una implementación acorde al contexto, actores, percepciones y visiones de quienes lo integran. No obstante, dicho debate debe ser en el sentido de fortalecer su implementación y profundizarla, así como añadir aspectos o vertientes de interés, tal y como se observaba en los objetivos de planeación expuestos en cada entidad, los cuales añadían conceptos como la equidad de género, la sustentabilidad, la resiliencia, el crecimiento y desarrollo económico entre otros.

Sin embargo, es necesario apuntar que los tres elementos mencionados deben implementarse de forma plena y firme, dado que el ignorar o limitar un solo elemento o criterio, no permitirá una efectiva aplicación. Con ello los resultados obtenidos terminarán siendo inferiores a los esperados, tal y como ha ocurrido en los intentos previos de aplicar una planeación territorial y urbana plural, pero en la práctica controlada por el ejecutivo y su proyecto personal de gobierno. Una implementación parcial de la propuesta resultaría inefectiva, con resultados poco superiores a una nula implementación de la misma. Ante ello, la propuesta se soporta en el desarrollo pleno de una democracia, la cual se orienta hacia un gobierno en efectiva gobernanza. Así, una sociedad que promueve y se involucra en su propio desarrollo, empleará los criterios señalados, adecuándolos a su entorno y visión de desarrollo, efectivamente promoviendo una mejora generalizada, sostenible y duradera en su calidad de vida.

A partir de lo anterior, se aplica la propuesta de mejora, con el contexto correspondiente al Estado del Hidalgo, pudiendo observarse en el Anexo 16.

Las estrategias generadas para los siete criterios, se considera atienden el problema de la planeación territorial y urbana en la entidad señalada, aunque debido a sus alcances, tendrían impactos así mismo en la planeación integral o del resto de sectores. Su análisis individual es señalado a continuación.

Normativas.

Marco legal.

- Reforma a la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo y la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. Se requiere reformar cada una de las normativas señaladas, incluyendo entre otros aspectos, un incremento en los mecanismos de participación ciudadana reconocidos, así como la implementación de los cambios a los Comités y Consejos relativos a la planeación, la cual sea en los términos requeridos por el resto de estrategias a implementar. Adicionalmente es necesario se incluyan las figuras institucionales señaladas en los términos mencionados, asegurando una implementación que promueva la Planeación Democrática, como es planteado en la propuesta de mejora. Finalmente, los aspectos de congruencias, vinculación y obligatoriedad en las responsabilidades, deben ser aplicados, considerando la implementación estatal y municipal.

Gobernanza

- Reformas a los diversos Comités de planeación estatal, regional y municipal, así como a los subcomités de planeación sectorial, institucional y especial, así como los Consejos Municipales o de Organismos Públicos Descentralizados. En línea con la estrategia previa, las figuras en que se enmarca el sistema de planeación estatal, así como la implementación práctica de las diversas instituciones involucradas, deben ser reformadas, con enfoque hacia una verdadera gobernanza, lo cual se alcanzaría mediante una mayor participación de los diversos sectores, los cuales impactarán de forma efectiva en el proceso de diseño de políticas públicas, así como de sus implementaciones. Los criterios de reforma deben considerar los elementos expuestos en la propuesta de mejora presentada.

Instituciones

Descentralización de la planeación

- Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva, así como la Procuraduría Urbana del Estado de Hidalgo. Para una correcta descentralización de la planeación a nivel estatal, deben ser implementadas las mencionadas instituciones. Estas deben ser incluidas en las transformaciones señaladas en los criterios del elemento referente a las Normativas. Cabe señalar que el Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva puede formarse sobre la base de la Unidad de Planeación y Prospectiva, aunque no es obligatorio, pudiendo crearse un área completamente nueva con tal fin. Para el caso de los municipios, tal unidad debe ser estudiada en su conveniencia por parte de cada municipio, aunque su aplicación deberá darse en los términos señalados en la propuesta de la presente investigación, así como con los lineamientos expresados debidamente a partir de las reformas señaladas. Por su parte, la Procuraduría Urbana del Estado de Hidalgo es una figura inédita, por lo que su creación debe partir de los elementos señalados, en la normativa. En caso de buscar trasladarse al nivel del municipio, es necesario que ello sea en seguimiento a la norma, pero con base en una convicción a nivel local.

Planeación Democrática territorial y urbana

Instrumentos de planeación basados en la realidad local

- Programa Estatal de Largo Plazo para el Estado de Hidalgo, así como instrumentos derivados. Es necesario reformular los diversos instrumentos de planeación, con base en un instrumento integral de largo plazo, hacia el cual se adhieran de forma congruente. Es fundamental que tal instrumento incorpore con plenitud los aspectos señalados en la propuesta de mejora, asegurando exprese los intereses, visiones, necesidades y aspiraciones de los diversos actores involucrados en el desarrollo estatal. Es de señalar que los municipios deberán generar un instrumento semejante, aunque atendiendo a su escala, pero asegurando la congruencia con el instrumento estatal.

Incluir a la autoridad, la ciudadanía, representantes de redes e intermediarios

- Talleres de participación ciudadana del Programa Estatal de Largo Plazo para el Estado de Hidalgo, así como instrumentos derivados. El instrumento señalado, así como el resto de instrumentos derivados deberán ser realizados con el empleo de diversas estrategias de gobernanza, los cuales permitan un pleno cumplimiento de la norma reformada. En los mismos se destaca el tema de los talleres, como el

mecanismo de mayor visibilidad, al permitir acercar en mayor medida a todos los actores involucrados en el desarrollo de un entorno local, con base en una participación amplia y abierta, en cumplimiento a las reformas mencionadas y su enfoque hacia la Planeación Democrática y la gobernanza.

Intersubjetividad

- Espacios permanentes de participación mediante el Consejo de Participación Ciudadana del Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva. Para una correcta aplicación de procesos de intersubjetividad, es necesario que las instituciones enfocadas al tema, participen de forma activa y permanente en procesos de intersubjetividad, la cual ayude en la construcción de una sociedad más informada, participativa, propositiva e involucrada en la mejora de su entorno. Lo anterior debe realizarse en procesos claros y vinculatorios, incluidos en las señaladas reformas, los cuales permitan que las opiniones e intereses expresados puedan convertirse en acciones efectivas, abandonando el sistema vigente que no genera resultados perceptibles y promueve el rechazo por parte de los actores no gubernamentales, de forma invariable.

Transparencia y Rendición de Cuentas

- Consejo de Participación Ciudadana del Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva. El Consejo es el espacio de transparencia y rendición de cuentas que permitirán vigilar el correcto funcionamiento del sistema de planeación, con vista a la institución propuesta para tal efecto. El mismo permitirá dar un adecuado seguimiento a las acciones llevadas a cabo con base en la planeación propuesta de forma democrática, así como la correcta vinculación en las estrategias señaladas y las acciones que obliguen a la autoridad a aplicar su proyecto de desarrollo, en congruencia con la visión pluralmente generada. Al respecto, las reformas deben asegurar que la transparencia y rendición de cuentas sean efectivas y ampliamente difundidas.

Con base en lo anterior se muestra a continuación la corresponsabilidad sectorial para la propuesta de mejora aplicada en el Estado de Hidalgo, pudiendo observarse en el Anexo 17. En esta, los actores son incluidos en tres grandes grupos. Debe señalarse que las instituciones propuestas ligadas a la planeación, así como el tema territorial y urbano, formarían parte del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, sin embargo, la

corresponsabilidad se centra en el Gobierno del Estado de Hidalgo, para facilitar su seguimiento.

Naturalmente la escala municipal requiere de un acercamiento acorde a cada municipio, por lo que es posible flexibilizar algunos aspectos, pero es primordial que ello sea en búsqueda de fortalecer la gobernanza local, sin limitar los aspectos señalados para el nivel estatal.

La propuesta de mejora presentada puede ser implementada en todas las entidades de México, realizando ajustes acordes al marco de las mismas, pero es primordial que el espíritu surgido de la Planeación Democrática, así como los valores relativos a la gobernanza, sean seguidos e implementados de forma congruente y tendiendo a su fortalecimiento en todo momento. Por otro lado, el marco es aplicable a espacios territoriales en otros países, bajo la visión de gobernanza marcada. Al respecto, es fundamental que la misma propuesta sea fortalecida con base en los intereses, necesidades, visiones y aspiraciones de los diversos actores a nivel local. Naturalmente, las figuras como los Comités o Consejos pueden ser modificadas, conforme a las figuras empleadas en dicho espacio.

Si bien el presente marco se aboca al tema de la gobernanza urbana, con base en la mejora en las políticas públicas en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, es innegable que las figuras pueden adaptarse para la planeación de otros sectores de Política Pública. Ante ello, el seguimiento a los aspectos relativos a la Planeación democrática y la gobernanza misma, serán básicos.

Con base en lo anterior, es conveniente asegurar que la propuesta de mejora presentada sea congruente con los principios de la Planeación Democrática que han sido estudiados, confirmando la congruencia de la propuesta.

IV.2 Compatibilidad de la Propuesta con la Planeación Democrática.

Se considera oportuno señalar la forma en que la propuesta es congruente con base el marco teórico tendiente al tema de la congruencia en los objetivos de las políticas públicas, así como los marcos de Planeación Democrática y gobernanza urbana.

Normativas.

Marco legal.

- Las reformas propuestas coinciden en los principios de la Planeación Democrática, cuya formalización debe darse en la totalidad de instrumentos legales que contemplen la planeación. Lo anterior cobra mayor relevancia al considerar que la confianza en las instituciones, fortalece una democracia. Por tanto, se puede considerar que la propuesta de mejora promueve dicha visión, al tiempo que la fortalece.

Gobernanza

- La propuesta promueve la gobernanza vinculada a la Planeación Democrática. Las instituciones existentes permiten formalizar la implementación de la Planeación Democrática, más no lo hacen en el fondo planteado. Ante ello, reformar tales instituciones buscando su fortalecimiento, permitirá operativizar con efectividad el resto de estrategias propuestas.

Instituciones

Descentralización de la planeación

- Las instituciones propuestas están basadas en una implementación firmemente asentada en los sistemas de planeación existentes, con base en el marco de la Planeación Democrática. Lo anterior en firme apego a las diversas reformas realizadas, así como a su orientación.

Planeación Democrática territorial y urbana

Instrumentos de planeación basados en la realidad local

- El Programa está planteado con una amplia participación ciudadana, la cual es un elemento fundamental en la promoción de un Estado democrático. Adicionalmente el carácter integral de dicho instrumento permite promover los valores asociados a la Planeación Democrática en la totalidad de sectores de planeación que tal instrumento abarque. Con posterioridad, el instrumento tendrá implicaciones en el desarrollo de otros instrumentos derivados, lo cual permeará fortaleciendo dicho marco. Es de resaltar que la realización del instrumento se llevará a cabo al tiempo que será vigilado, con base en las instituciones propuestas, por lo que las estrategias se fortalecen en su conjunto.

Incluir a la autoridad, la ciudadanía, representantes de redes e intermediarios

- La propuesta promueve una participación responsable con miras a la transparencia y rendición de cuentas, al tiempo que se otorga espacio para todas las voces. Esto permite promover un mayor y efectivo desarrollo de la Planeación Democrática en

México, al tiempo que se basa en las reformas e instituciones promovidas en la propuesta de mejora.

Intersubjetividad

- La propuesta de mejora requiere que la vinculación de las estrategias y visiones de desarrollo producidas democráticamente, sean efectivamente respetadas por todos los actores involucrados, con base en las normas e instituciones responsables.

Transparencia y Rendición de Cuentas

- La propuesta de mejora se soporta en las instituciones existentes en el marco del Sistema de Planeación Democrática, así como un marco legal con una visión que la fomente.

La propuesta de mejora se observa congruente con los valores que identifican a la Planeación Democrática, promoviendo su desarrollo y firme aplicación, así como de los valores que la definen.

Con lo anterior en cuenta se observa valioso identificar aquellos aspectos que promueven la gobernanza, a través de la propuesta de mejora producida.

IV.3 Compatibilidad de la Propuesta con la Gobernanza.

El enfoque de la propuesta es orientado hacia la gobernanza urbana, inscrita dentro del marco de una gobernanza en general, al tender hacia fines en común e incluir aquellos aspectos que definen un acto de gobierno como aquel en gobernanza.

Normativas.

Marco legal.

- Las reformas planteadas están orientadas en el fortalecimiento del estado democrático en todos los sectores de planeación gubernamental. Tal acción, tenderá a insertar voces y perspectivas distintas en el debate, reduciendo la centralización de la planeación, al tiempo que se generan mecanismos de vinculación que vuelven tal participación en efectiva. Lo anterior tenderá a acercar las políticas públicas hacia una mayor gobernanza en el actuar gubernamental tanto para la planeación integral, como la territorial y urbana.

Gobernanza

- Las reformas a los instrumentos, Comités, subcomités y Consejos, deberán tender hacia una efectiva gobernanza, la cual descentralice tales espacios, permitiendo una orientación de la visión del desarrollo hacia una perspectiva más amplia, con una mejor comprensión del contexto, redes y actores que actúan en el mismo y que

fomente mejoras generalizadas en la calidad de vida de la población, al tiempo que promueve mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con resultados significativos y perceptibles.

Instituciones

Descentralización de la planeación

- Las instituciones presentadas buscan descentralizar la planeación, permitiendo un mejor seguimiento en aspectos de transparencia y rendición de cuentas, al tiempo que más actores son integrados a la planeación, en congruencia con la visión plural del desarrollo.

Planeación Democrática territorial y urbana

Instrumentos de planeación basados en la realidad local

- La propuesta busca promover un instrumento firmemente asentado en una perspectiva de gobernanza, el cual sea el marco en que de forma congruente sea dirigida la planeación integral de las administraciones, así como las sectoriales.

Incluir a la autoridad, la ciudadanía, representantes de redes e intermediarios

- Los talleres propuestos representan uno de los posibles espacios de intercambio de perspectivas sobre el desarrollo, en que la gobernanza puede ser formalizada. Los mismos permitirán un intercambio de ideas acerca de visiones del desarrollo las cuales tiendan a una mejora generalizada del nivel de calidad de vida.

Intersubjetividad

- La gobernanza sólo puede ser efectiva cuando los diversos actores participan en un acto de gobierno, más no exclusivamente aquellos quienes manejan un vocabulario técnico especializado. Ante ello, las organizaciones sociales, gremiales y la academia pueden actuar de puentes, acercando diferentes visiones del desarrollo local. Los acuerdos deben ser abiertos y públicos, además que ningún actor puede presentar una posición superior al resto, incluyendo a los facilitadores del dialogo intersubjetivo. Así mismo, la existencia de espacios permanentes auxiliará en el proceso de maduración en las opiniones de los actores, a la vez que el carácter vinculatorio de tales espacios, generará confianza y legitimidad.

Transparencia y Rendición de Cuentas

- La transparencia y rendición de cuentas permitirán fortalecer la gobernanza en el proceso de planeación, con un impacto superior en el largo plazo, mediante los instrumentos derivados del Programa de largo plazo.

La propuesta de mejora atiende la perspectiva de la gobernanza en una forma amplia, implicando en su aplicación al aspecto del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. En tal sentido, la propuesta promueve una gobernanza urbana, la cual sea efectivamente implementada, con una visión de largo plazo y que impacte de forma positiva los niveles generalizados de calidad de vida. Como ya fue señalado, la gobernanza es compatible con la Planeación Democrática en México, por lo que ambos elementos pueden promoverse de forma conjunta y coadyuvante.

Así, el aspecto de la congruencia en las políticas públicas resulta el siguiente aspecto a considerar en la propuesta de mejora.

IV.4 Compatibilidad de la Propuesta con la Congruencia en las Políticas Públicas.

El aspecto de la congruencia en las políticas públicas resulta fundamental en el aseguramiento de los resultados esperados de las mismas.

Normativas.

Marco legal.

- El sistema actualmente existente no presenta una congruencia adecuada que permita el fortalecimiento de la democratización del desarrollo, ante ello, la reforma de los instrumentos enfocados al tema resulta una acción primordial en la búsqueda de asegurar la congruencia hacia tal fortalecimiento.

Gobernanza

- Resulta congruente mejorar el marco en que se implementa el Sistema de Planeación Democrática, al tiempo que se produce una transformación en las instituciones que la instrumentan, encaminándolas con firmeza hacia el mismo objetivo.

Instituciones

Descentralización de la planeación

- Las instituciones propuestas constituyen un elemento esencial en la instrumentación de las reformas establecidas, buscando que las mismas fomenten una mayor gobernanza de forma congruente con el marco legal.

Planeación Democrática territorial y urbana

Instrumentos de planeación basados en la realidad local

- La generación de un Programa de largo plazo permitirá que los instrumentos derivados sectoriales y para distintos niveles de gobierno, sean congruentes en las estrategias y acciones planteadas con una visión dirigida hacia el modelo de desarrollo pluralmente elegido.

Incluir a la autoridad, la ciudadanía, representantes de redes e intermediarios

- Los talleres servirán de mecanismo para la generación de estrategias de atención, las cuales se orienten hacia el modelo de desarrollo integral y de largo plazo, que sea pluralmente elegido. Los mismos requieren de una participación amplia y efectiva, como medio para asegurar la congruencia en el Programa generado.

Intersubjetividad

- El fomento a la congruencia en las políticas públicas debe realizarse con una participación de todos los actores interesados en el desarrollo local, pero adicionalmente requiere que los acuerdos se conviertan en acciones vinculantes y de seguimiento obligatorio por la autoridad.

Transparencia y Rendición de Cuentas

- La congruencia en las políticas públicas se verá fomentada mediante una revisión abierta ante los actores interesados, sobre la orientación de todas las acciones promovidas, dentro del marco ya generado mediante el Programa de desarrollo de largo plazo.

Si se plantea generar una planeación que rompa con el sistema vigente y sus resultados inferiores o incluso nocivos, la cual adicionalmente fomente el desarrollo nacional y la democratización del mismo, es fundamental una promoción de la congruencia en las políticas de planeación integral y sectoriales.

La democratización del desarrollo nacional requerirá de la integración de diversos valores, entre los cuales la gobernanza sirve de puerta de entrada para los mismos. Frente a esto, se observa que la mejora en las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, deberán incorporar nuevos elementos procedentes de las diferentes áreas del conocimiento, así como de todo el espectro de posicionamientos políticos acerca del desarrollo social en los espacios territoriales. En consecuencia, es prudente considerar las diversas oportunidades y aspectos de mejora a incluir en la propuesta, con vistas al futuro.

IV.5 Aspectos de Mejora para el Futuro.

Como ha sido apuntado previamente, la propuesta de mejora requiere una aplicación completa y plena de todas las estrategias presentadas. La Planeación Estratégica es un

ejemplo demostrado de una implementación parcial, basada en la forma, más no el fondo, como ya fue mencionado previamente para el caso latinoamericano. La razón de ello puede ser adjudicada a conflictos de interés, incompetencia, ignorancia o insuficiente apoyo político en el tema, entre otros motivos. Sin embargo, el resultado percibido es claramente el de un desarrollo truncado por culpa de inadecuadas políticas públicas. Tal problema se ha diseminado en los diferentes sectores de planeación, con resultados variables, pero inferiores a los esperados en lo general.

Naturalmente la Planeación Estratégica ha sido culpada de tales resultados, aunque el debate no siempre incluye la implementación de la misma. Al respecto como fue señalado previamente, dicho mecanismo de planeación tiene sus límites, sin embargo, cuando la aplicación es incompleta, el mismo no puede proporcionar los beneficios por los cuales es elegida, especialmente si aquellos beneficios se relacionaban de forma directa con aquellos elementos que fueron en específico limitados.

Por otro lado, la Planeación Democrática es una cualidad que debe adquirir tal acción, para el caso de aquella a realizarse en México. Al analizar su implementación a nivel nacional se halló que una parte importante de los Estados no la incluyen de forma adecuada, mientras que otros la aplican con cierta efectividad, pero sin cumplir en el fondo, con los objetivos trazados para la misma. Se destacan algunas entidades que insertan tal visión de forma efectiva en sus diseños de políticas públicas, sin embargo, no resultan la mayoría. Al respecto, la Planeación Democrática se observa como truncada en lo general, produciendo resultados inferiores a los prometidos por la autoridad y esperados por la sociedad. Esto impacta los diversos sectores de planeación incluyendo el ordenamiento territorial, así como el desarrollo urbano, con las problemáticas ya expresadas.

Si bien el sistema de Planeación Democrática tiene varias décadas de haber sido incluido en la Constitución, su implementación en los instrumentos derivados es aún limitada en la mayoría de instrumentos legales estudiados. En consecuencia, resulta claro que tal sistema no es efectivamente instrumentado en el país, por lo que sus beneficios aún no son accesibles de forma efectiva, además que los límites de tal acercamiento tampoco pueden ser definidos con certeza.

Por otro lado, el tema de la gobernanza, incluyendo su delimitación en materia territorial y urbana, tampoco ha sido implementado de forma efectiva, al no existir un marco legal que le dé soporte. Si bien existe una clara congruencia en la misma con respecto de los valores democratizantes que fomenta la Planeación Democrática, la gobernanza busca superar incluso dicho marco, aunque tal acción no disminuye en ninguna forma la visión

constitucional de la planeación. Al tratarse de un marco aún más profundo que el de la Planeación democrática las entidades que están tendiendo sus sistemas de planeación hacia ella, son aún más escasos en el país. Por tanto, es posible considerar que la gobernanza en México es un tema con insuficiente desarrollo, el cual se encuentra lejano a mostrar su potencial aplicado en el diseño de políticas públicas a nivel local.

En tal sentido, la presente propuesta de mejora retoma aspectos de la Planeación Estratégica, pero orientándola hacia el ideal de la Planeación Democrática y la gobernanza urbana. El objetivo es el de emplear tales elementos como el mecanismo que produzca mejores procesos de planeación que culminen en una mejora en los procesos de congruencia empleados en los mismos. Ante ello, resulta indispensable una aplicación plena de las estrategias propuestas, siendo conformadas como un conjunto congruente el cual busca un objetivo en común, que termine por fomentar una mejora generalizada en el nivel de calidad de vida de la población local, con base en las fortalezas y diversidad de visiones del desarrollo.

En este punto es importante recalcar que los procesos en que las instituciones y mecanismos operarían, será moldeado a través de la labor de planeación misma. Lo anterior debido a que los diversos actores pueden participar de diversas formas, ocasionando actitudes tanto constructivas como destructivas. Si bien ambas visiones tienen espacio dentro de cualquier democracia, es claro que algunas producen resultados superiores a otras. La definición acerca de cuáles expresiones resulta más valiosas y los límites a las consideradas como menos constructivas es un tema que el conjunto de actores mismos deberán resolver. Sin embargo, la labor de las organizaciones sociales, gremiales y académicas, debe encaminarse a colaborar en tal aspecto. Naturalmente las mismas no quedan exentas de caer en conflictos de interés o buscar promover visiones propias de desarrollo, por lo que la firme participación activa del resto de actores, así como las obligaciones en transparencia y rendición de cuentas resultan esenciales.

Dentro del debate originado por las diversas visiones de desarrollo, así como las perspectivas sobre el territorio y el aspecto urbano, será necesario incluir otros elementos que definan el desarrollo a alcanzar. Lo anterior es observable en los principios de planeación que fueron señalados en los diversos instrumentos legales estudiados. Sin embargo, su plena implementación puede ser cuestionada al observar el estado de la inclusión de la Planeación Democrática, la cual constituye la base en que las mismas son insertadas. Estos elementos incluyen aspectos como la sustentabilidad, la sostenibilidad, la resiliencia, la movilidad, la imagen urbana y el manejo del agua entre aquellos más

específicamente orientados hacia el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Sin embargo, ello no implica un detrimento o minimización del trascendental impacto que en el tema añaden aspectos como la perspectiva de género, la equidad en el acceso, la protección de la infancia, la seguridad, la educación, la cultura, el arte, el deporte, el esparcimiento, la vida social y política de los individuos, entre otros. Estos y otros temas pueden incluirse en la visión de la planeación, siempre que su implementación tienda a la mejora en la calidad de vida de la población local, el fomento a la Planeación Democrática, la gobernanza urbana y a la congruencia en la visión de planeación. En tal sentido, valores que no sean pluralmente reconocidos al momento de realizar la planeación, sólo terminarán minando sus efectos y el de la democratización del desarrollo, con independencia de las bondades que sean presentadas y en efecto puedan existir.

Con esto se subraya que la presente propuesta de mejora se sustenta en valores democráticos, los cuales en ocasiones no favorecerán ciertas perspectivas del desarrollo. Por tanto, las imposiciones de valores distintos a los adoptados en un contexto local, sólo constituyen ataques a esa democracia. En tal sentido, es recomendable la promoción del debate intersubjetivo para ayudar a conciliar perspectivas, aunque reconociendo sus límites frente a posiciones poco flexibles, las cuales, pese a sus hipotéticos méritos, no sean democráticamente compartidas pluralmente.

Por otro lado, con vista a los retos planteados en materia sanitaria, se observan dos vertientes: la relativa a la salud mental de los habitantes en los espacios territoriales, así como la relativa a las previsiones en materia de enfermedades contagiosas.

En el primero de los casos es una vertiente en crecimiento con relación al desarrollo urbano en las ciudades, la cual plantea una nueva dimensión en aquello que constituye la calidad de vida de los habitantes en un espacio. Si bien es un argumento valioso, es destacable la apertura que está propiciando respecto del tema, al incorporar otras variables que tradicionalmente no son incluidas con firmeza en el urbanismo. Con esto, un nuevo debate está siendo desarrollado en el tema, entendiendo que una ciudad es mucho más que un conjunto de vialidades e inmuebles. Incluso dando pie a aspectos trascendentales como la identidad, tanto individual como social. Ante ello, estos aspectos deberán ser promovidos por diversos actores que encuentren valioso su desarrollo, así como su integración en la forma de estrategias o acciones. Naturalmente tales aspectos quedarán ligados a los elementos de desarrollo democratizante mencionados.

El segundo caso, tiene relevancia ante el crecimiento de la población urbana, así como la concentración poblacional, que exige un acercamiento consiente y responsable ante los

retos sanitarios en materia de enfermedades infecciosas. Sobre ello, las opiniones de expertos en la materia deberán ser primordiales, asegurando un bienestar conjunto, aunque ligándolos al acceso y difusión de la información, para generar confianza, certidumbre, responsabilidad, así como un debate honesto. Lo anterior con vista a lo señalado respecto de imposiciones que puedan minar los objetivos democráticos planteados. Esto, dado que, si bien las aportaciones de expertos en la materia pueden tender hacia el bienestar común, una imposición sin adecuada comunicación puede generar rechazos, suspicacias o desinterés por la población, lo cual puede ser exacerbado ante cambios en las recomendaciones basadas en las evidencias científicas. Tales cambios son comunes y predecibles en el desarrollo de las ciencias, sin embargo, una mala comunicación que acompañe a una imposición, puede producir confusiones o interpretaciones cuestionables tanto a favor como en contra de las recomendaciones de expertos. Una comunicación abierta, honesta y transparente será un mecanismo que fortalezca las estrategias aplicadas, constituyendo una implementación de la intersubjetividad.

La intersubjetividad es un elemento fundamental de la propuesta de mejora, con base en la necesidad de un diálogo amplio, que incluya perspectivas distintas, con experiencias y educación diferente. Un proceso de planeación no es democrático, si no incluye a todos quienes busquen participar en el mismo, sin importar su preparación académica o experiencia en el tema. En tal sentido, el desconocimiento de la existencia del tema o sector, así como del proceso mismo de planeación, implican una labor pendiente por parte de la autoridad. El trabajo del gobierno debe acompañarse de los actores participantes, en la difusión acerca de los procesos de planeación, sus potencialidades y beneficios. Al respecto se subraya el papel de la academia, las organizaciones sociales y gremiales; como difusoras y puentes de comunicación entre los actores. Para el cumplimiento de esta labor es posible emplear diversos medios de diálogo, incluyendo aquellos con un sentido lúdico. Sin embargo, es esencial que ello sea realizado de forma transparente y con fines de divulgación, tanto para ayudar a promover las experiencias aprendidas, como para brindar certeza en que no se busque promover visiones del desarrollo en estas, aprovechando su carácter no gubernamental. Por supuesto, en caso de buscar promover una visión de desarrollo en específico, ello debe declararse abiertamente para evitar corromper tales espacios bajo falsas expectativas de neutralidad. La transparencia y seguimiento a los responsables de las propuestas promovidas, resultará un mecanismo valioso ante ello. Finalmente, es necesario aprovechar las diversas oportunidades que las nuevas tecnologías ofrecen frente a los retos de la planeación territorial y urbana. El empleo de las

redes sociales es valioso en términos de la difusión del conocimiento, sin embargo, debe ser acompañado de documentos vinculatorios, para superar la tendencia a promover exclusivamente imágenes y discursos desde la perspectiva oficial. Adicionalmente deben emplearse herramientas como la realidad aumentada, la realidad virtual, las conferencias, cursos y seminarios virtuales, apps de denuncias o difusión de información de alcance local, el empleo de cartografía construida y actualizada por la comunidad, los servicios de movilidad o validación de propuestas ofrecidos por particulares, la generación de laboratorios urbanos, así como las posibilidades que las tecnologías en blockchain ofrecen, tanto en el registro permanente e inmutable de acuerdos vinculantes, así como en la exploración de las oportunidades en materia de gobernanza, a través de procesos de votación en las mismas cadenas, tanto para propuestas, como dentro de instituciones.

La propuesta de mejora generada puede ser adaptada y transformada con base en los intereses, visiones, aspiraciones, necesidades y oportunidades que enfrenta cualquier espacio, según la perspectiva de quienes lo habitan. Ello incluirá aspectos variables también con base en los avances de las diversas ciencias, así como las necesidades que el entorno o la vida urbana impongan a través del tiempo. Sin embargo, la esencia de la propuesta consiste en el fomento a la democratización de la planeación. Esto es así con base en que las políticas incongruentes con los objetivos de desarrollo lo son, debido a la implementación de estrategias nacidas en intereses individuales, los cuales pueden en ocasiones afectar el bienestar común. Así, una visión plural del desarrollo, la cual sea perseguida bajo la firme vigilancia de los actores interesados en la mejora generalizada de la calidad de vida en su entorno, tenderá a ser implementada con estrategias que se aboquen hacia esa visión amplia. En consecuencia, siempre que la propuesta sea modificada tendiendo hacia una mejor y más efectiva democracia encaminada al bienestar generalizado como objetivo final, su sentido se mantendrá intacto.

Conclusiones.

Las políticas públicas son un mecanismo de generación de marcos de estrategias, empleados en la generación de intervenciones gubernamentales, las cuales procedan de una comprensión basada en la realidad del contexto en que se plantea insertarlas. Se llevan a cabo procesos de planeación, los cuales generan estrategias que actúan de forma coincidente, buscando resultados sensibles en la disminución o control de problemas, además de un seguimiento adecuado para su retroalimentación. Para que tal mecanismo sea funcional, es fundamental que los procesos de planeación empleados tiendan hacia el cumplimiento de los objetivos trazados como deseables, a partir del problema incluido en la agenda pública, por lo que la congruencia es primordial. Esta implica que las acciones estén orientadas en todo momento hacia un fin u objetivo en común, así como su pleno cumplimiento.

La congruencia en las políticas públicas es un tema que, si bien es reconocido en la normativa de México, los resultados no se han visto reflejados en acciones que redunden en mejoras sensibles en la calidad de vida de la población. Lo anterior es observable en los diversos sectores de planeación que atiende la autoridad, sin embargo, destaca el tema del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, debido a su impacto en múltiples aspectos de la vida de la población nacional. Al respecto, se ha determinado que el país no posee un sistema nacional adecuado, con base en diversos aspectos como el de una planeación deficiente que no atiende a las obligaciones del gobierno, sobre la materia.

Ante ello, la Planeación Democrática se ha establecido como el mecanismo para asegurar una planeación que incluya el contexto y sus actores en los procesos de planeación, con vistas a una democratización del desarrollo. Tal aspecto ha sido implementado en los diversos instrumentos legales en el tema, así como en los Planes Nacionales de Desarrollo, desde su instauración en 1983, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, se observa que ello ha sido realizado de forma variable con algunas administraciones apoyando tal noción con mayor firmeza, respecto de otras.

La Planeación Democrática es un elemento en la normativa mexicana, cuyos valores que la moldean son congruentes con aquellos de la gobernanza. Esta implica acciones de gobierno donde el contexto, los actores o redes son involucrados en los procesos mismos, además de contar con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y una teoría de cambio que permita orientar las acciones hacia un objetivo o visión de desarrollo. La misma

puede ser aplicada a numerosos espacios o sectores, destacando el enfocado al territorio y el tema urbano, bajo la denominación de gobernanza urbana.

Lo anterior constituye la base para la generación de dos marcos de planeación a través del empleo de la metodología de políticas comparadas, buscando implementar adecuadamente la gobernanza en el país, en conjunto con una firme Planeación Democrática. Los resultados obtenidos fueron empleados para producir una Propuesta de Mejora a los Mecanismos de Congruencia de la Políticas Territoriales y Urbanas. La misma se constituye de elementos con aspectos sobre las normativas, instituciones y participación democrática territorial y urbana, siendo estos subdivididos en siete distintos criterios, con sus propias especificaciones.

Con base en lo anterior, se definen siete estrategias para ser implementadas en el Estado de Hidalgo, las cuales son congruentes con el marco preexistente, las consideraciones teóricas estudiadas, así como los objetivos de la Planeación Democrática y la gobernanza urbana, ello además de las necesidades en materia de congruencia, que el marco estudiado marcó como fundamentales.

El marco generado, puede implementarse en otras entidades del país, con base en la congruencia con los aspectos señalados, así como la normativa de orden federal que regula el sistema. Naturalmente las estrategias deben ser ajustadas conforme a las necesidades locales, así como las visiones de desarrollo a las cuales se aspira alcanzar. Sin embargo, es necesario que todos los elementos y condicionantes de criterios sean tomados con firmeza. Lo anterior debido a que una implementación parcial produciría resultados inferiores a los esperados. Esto ha sido la constante en la historia de México, por lo que no existen elementos para suponer que la aplicación parcial de políticas pueda ser exitosa en el largo plazo.

Adicionalmente el marco puede ser adoptado en espacios territoriales de otros países, siempre que los elementos de democratización del desarrollo se mantengan con firmeza. Esto gracias a la orientación a la gobernanza que fue implementada en la propuesta de mejora, la cual presenta valores observables en múltiples espacios donde la democracia supone la forma de organización política de su sociedad. Con vistas a ello, la generación de compromisos y acuerdos vinculatorios y obligatorios en su cumplimiento, se observan como aspectos fundamentales en la promoción de una democratización del desarrollo, la cual resulta compatible con los objetivos de desarrollo planteados por cualquier democracia. Esto aunado a elementos de transparencia, rendición de cuentas, así como inclusión de los

actores en el contexto, muestran una orientación hacia la gobernanza, la cual es plenamente congruente con el sistema democrático.

La propuesta de mejora deberá ser adaptada conforme a los cambios en las ciencias sociales, así como las nuevas tendencias de desarrollo de la sociedad. Sin embargo, es primordial que ello se realice con la búsqueda de democratizar el desarrollo siempre como objetivo esencial e inamovible. La implementación de imposiciones en las estrategias encaminadas hacia un objetivo de desarrollo plural, reducen y limitan su carácter democrático sin importar cuales puedan ser los méritos con que se sustentan tales exigencias. En consecuencia, la democracia misma se observa como el mayor aliado en la generación de estrategias que tiendan hacia una mejora generalizada y de largo plazo, del nivel de calidad de vida de la población local.

Así, la propuesta de mejora se basa en el fortalecimiento a los mecanismos de congruencia, con base en una democratización plena del proceso, la cual pueda ser implementada dentro de los marcos legales existentes, generando compromisos vinculatorios, de transparencia y rendición de cuentas. La misma considera a la democracia como el gran elemento de cambio y sin el cual, ninguna transformación puede ser alcanzada de forma plena y efectiva. En consecuencia, la aplicación de la propuesta de mejora tenderá a fortalecer el desarrollo de la sociedad misma, con vistas a la mejora sostenible, sensible y de largo plazo del nivel generalizado de calidad de vida de la población local.

Referencias.

- Admos, Ch., Hulme, D. y Munro, L. (2019). The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships. *World Development* 120(1), 76-89, doi: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.013>
- Agencia de Evaluación y Calidad. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Porrúa.
- Ananda, J. y Proctor, W. (2013). Collaborative approaches to water management and planning: An institutional perspective. *Ecological Economics*. 86(1), 97-106. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.10.018>
- Asher, K. y Ojeda, D. (2009). Producing nature and making the state: Ordenamiento territorial in the Pacific lowlands of Colombia. *Geoforum*. 40(3), 292-302. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.09.014>
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2017). *Evaluación Número 1591-De "Política Pública de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial"*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Azuela, A. (2013). "El Ordenamiento Territorial en la Legislación Mexicana". En *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. En M. Sánchez, G. Bocco y J. Casado. (2013). *Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Badie, B. y Hermet, G. (1993) *Política Comparada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bass, S. (2006). *Estructura Social y Planeación Urbana en la Ciudad de México. 1990-2000*, Ciudad de México: El Colegio de México.
- Bazant, J. (2011). *Planeación Urbana Estratégica*. Ciudad de México: Trillas.
- Biswas, R., Jana A., Arya K. y Ramamritham K. (2019). A good-governance framework for urban management. *Journal of Urban Management*. 8(2), 225-236. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jum.2018.12.009>
- Bovaird T. y Loeffler E. (2015). *Public Management and Governance*. Nueva York: Routledge.

- Brandful, P., Osei, M., Opuku-Gyamfi, M. y Peprah Ch. (2019). Urban planning and climate change in Ghana. *Journal of Urban Management*. 8(2), 261-271. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jum.2019.02.002>
- Bryson, J. (2013). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. New Jersey: Jossey-Bass.
- Bukvic, A y Harrald, J. (2019), Rural versus urban perspective on coastal flooding: The insights from the U.S. Mid-Atlantic communities. *Climate Risk Management*. 23(1), 7-18. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.crm.2018.10.004>
- Bulcourf, P. y Nelson, D. (2007). ¿Por qué comparar Políticas Públicas? Documentos Política Comparada. Recuperado de: https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica_comparada_a_0.pdf
- Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*. 25(1), 3-31. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*, Bélgica: Publicaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI10109>
- Congreso de la Unión. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado el 07 de Abril del 2021 de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso de la Unión. (1999). Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4º. Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado el 07 de Abril del 2021 de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4950695&fecha=28/06/1999
- Congreso de la Unión. (2014). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado el 07 de Abril del 2021 de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

- Congreso de la Unión. (2013). Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado el 07 de Abril del 2021 de: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/062_DOF_05jun13.pdf
- Congreso de la Unión. (1983). Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado el 07 de Abril del 2021 de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794117&fecha=03/02/1983
- Congreso de la Unión. (1983). Ley de Planeación. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado el 08 de Abril del 2021 de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4791123&fecha=05/01/1983
- Congreso de la Unión. (2018). Ley de Planeación. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado el 08 de Abril del 2021 de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Congreso de la Unión. (2018). Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado el 10 de Abril del 2021 de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266_240418.pdf
- Congreso de la Unión. (2020). Ley General de Asentamientos Humanos. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado el 08 de Abril del 2021 de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf
- Congreso del Estado de Aguascalientes. (2018). Código de Ordenamiento Territorial. Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes. Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/161
- Congreso del Estado de Aguascalientes. (2021). Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: Aguascalientes. https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/329

- Congreso del Estado de Aguascalientes. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-138.pdf>
- Congreso del Estado de Aguascalientes. (2020). Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
- Congreso del Estado de Baja California. (2021). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Mexicali: Poder Legislativo del Estado de Baja California. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20220125_CONSTBC.PDF
- Congreso del Estado de Baja California. (2021). Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California. Mexicali: Poder Legislativo del Estado de Baja California. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VII/20210806_LEYDESUR.PDF
- Congreso del Estado de Baja California. (2020). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. Mexicali: Poder Legislativo del Estado de Baja California. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VI/20200110_LEYPARTICIPA.PDF
- Congreso del Estado de Baja California. (2016). Ley de Planeación para el Estado de Baja California. Mexicali: Poder Legislativo del Estado de Baja California. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VII/LEYPLANEA_28OCT2016.PDF
- Congreso del Estado de Baja California Sur. (2019). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. La Paz: Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/CPoliticaBCS-.doc>
- Congreso del Estado de Baja California Sur. (2018). Ley de Desarrollo Urbano para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. La Paz: Poder Legislativo del

- Estado de Baja California Sur. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/LDesarrolloUrbanoBCS.doc>
- Congreso del Estado de Baja California Sur. (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. La Paz: Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/LParticipacionCiudadanaBCS.doc>
- Congreso del Estado de Baja California Sur. (2020). Ley de Planeación del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. La Paz: Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/LPlaneacionBCS+.doc>
- Congreso del Estado de Campeche. (1993). Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche. Campeche: Poder Legislativo del Estado de Campeche. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/etiquetas-x-materia/22-ley-de-asentamientos-humanos-del-estado-de-campeche/file>
- Congreso del Estado de Campeche. (2020). Constitución Política del Estado de Campeche. Campeche: Poder Legislativo del Estado de Campeche. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/180edalyc180afia180180/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp>
- Congreso del Estado de Campeche. (2018). Ley de Planeación del Estado de Campeche y sus Municipios. Campeche: Poder Legislativo del Estado de Campeche. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/etiquetas-x-materia/64-ley-de-planeacion-del-estado-de-campeche/file>
- Congreso del Estado de Chiapas. (2017). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0029.pdf?v=OQ==
- Congreso del Estado de Chiapas. (2020). Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0006.pdf?v=Mjg=

- Congreso del Estado de Chiapas. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=NDI=
- Congreso del Estado de Chiapas. (2019). Ley de Planeación para el Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0046.pdf?v=NA==
- Congreso del Estado de Chihuahua. (2020). Constitución Política del Estado de Chihuahua. Chihuahua: Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/181edalyc181afia/archivosConstitucion/actual.pdf>
- Congreso del Estado de Chihuahua. (2020). Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua. Chihuahua: Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/777.pdf>
- Congreso del Estado de Chihuahua. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua. Chihuahua: Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf>
- Congreso del Estado de Chihuahua. (2018). Ley de Planeación del Estado de Chihuahua. Chihuahua: Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/106.pdf>
- Congreso de la Ciudad de México. (2020). Constitución Política de la Ciudad de México. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Ciudad de México. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/archivo-76f67cbc87855c534dc1cf122b4f51377115be20.pdf>
- Congreso de la Ciudad de México. (2018). Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Ciudad de México. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:

<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/97da4268e160f5fcf59961b9963b128f551b9e81.pdf>

Congreso de la Ciudad de México. (2020). Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Ciudad de México. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/394fa901ac5d1dae074b24848ab66998265eb2fa.pdf>

Congreso de la Ciudad de México. (2013). Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Ciudad de México: Poder Legislativo de la Ciudad de México. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/4147a64617635af494925239a2ef96c505a0ec70.pdf>

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2020). Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. Saltillo: Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa01.pdf

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2021). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza. Saltillo: Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa261.pdf

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2020). Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Saltillo: Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa110.pdf

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2020). Ley de Participación Ciudadana para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Saltillo: Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa112.pdf

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2017). Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Saltillo: Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa31.pdf

- Congreso del Estado de Colima. (2021). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Colima: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: [http://www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads//Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Colima.%20\(TEXTO%20Reordenado%20y%20consolidado\).pdf](http://www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads//Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Colima.%20(TEXTO%20Reordenado%20y%20consolidado).pdf)
- Congreso del Estado de Colima. (2018). Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima. Colima: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads//asentamientos_humanos_04sept2021.pdf
- Congreso del Estado de Colima. (2019). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. Colima: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/183edalyc183afi/leyes/2021/10/Ley_de_Planeacion_del_Estado_y_Municipios_01_Octubre_2018.pdf
- Congreso del Estado de Colima. (2016). Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima. Colima: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads//Planeacion_democratica_06ago2016.pdf
- Congreso del Estado de Durango. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Durango: Poder Legislativo del Estado de Durango. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/183edalyc183afi/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/183edalyc183afi/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)
- Congreso del Estado de Durango. (2020). Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango. Durango: Poder Legislativo del Estado de Durango. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/183edalyc183afi/LEY%20GENERAL%20DE%20DESARROLLO%20URBANO.pdf>
- Congreso del Estado de Durango. (2016). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango. Durango: Poder Legislativo del Estado de Durango. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:

<http://congresodurango.gob.mx/Archivos/184edalyc184afi/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf>

Congreso del Estado de Durango. (2019). Ley de Planeación del Estado de Durango. Durango: Poder Legislativo del Estado de Durango. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/184edalyc184afi/LEY%20DE%20PLANEACION.pdf>

Congreso del Estado de México. (2019). Código Administrativo del Estado de México. Toluca de Lerdo: Poder Legislativo del Estado de México. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html

Congreso del Estado de México. (2020). Código Electoral del Estado de México. Toluca de Lerdo: Poder Legislativo del Estado de México. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.htm

|

Congreso del Estado de México. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Toluca de Lerdo: Poder Legislativo del Estado de México. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.htm

|

Congreso del Estado de México. (2017). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Toluca de Lerdo: Poder Legislativo del Estado de México. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.htm

|

Congreso del Estado de Guanajuato. (2020). Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Guanajuato: Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3132/CTT_20201207

Congreso del Estado de Guanajuato. (2020). Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Guanajuato: Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Recuperado

el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://www.congresogto.gob.mx/185edalyc185afia-politica-del-estado-de-guanajuato>

Congreso del Estado de Guanajuato. (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato. Guanajuato: Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3073/20180705.pdf>

Congreso del Estado de Guanajuato. (2018). Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. Guanajuato: Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3050/20181010.pdf>

Congreso del Estado de Guerrero. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Acapulco de Juárez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://congresogro.gob.mx/62/185edalyc185afi/>

Congreso del Estado de Guerrero. (2019). Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Acapulco de Juárez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<http://congresogro.gob.mx/185edalyc185afi/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-GUERRERO-684-2021-03-10.pdf>

Congreso del Estado de Guerrero. (2018). Ley Número 790 de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero. Acapulco de Juárez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<http://congresogro.gob.mx/185edalyc185afi/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-ASENTAMIENTOS-HUMANOS-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL-Y-DESARROLLO-URBANO-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-790-2021-03-10.pdf>

Congreso del Estado de Guerrero. (2019). Ley Número 994 de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Acapulco de Juárez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<http://congresogro.gob.mx/185edalyc185afi/ordinarias/ARCHI/LEY-DE->

PLANEACION-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-GUERRERO-994-2021-03-10.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (2019). Constitución Política del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto: Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (2018). Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto: Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Asentamientos%20Humanos,%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (2016). Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto: Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Planeacion%20y%20Prospectiva%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (2015). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. Pachuca de Soto: Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Congreso del Estado de Jalisco. (2020). Código Urbano para el Estado de Jalisco. Guadalajara: Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/186edalyc186afi/C%C3%B3digos/C%C3%B3digo%20Urbano%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco-140921.doc>

Congreso del Estado de Jalisco. (2020). Constitución Política del Estado de Jalisco. Guadalajara: Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:

<https://congresoweb.congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/187edalyc187afi/Constituci%C3%B3n/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%Adtica%20del%20Estado%20de%20Jalisco-150322.doc>

Congreso del Estado de Jalisco. (2020). Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Guadalajara: Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://congresoweb.congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/187edalyc187afi/Leyes/Ley%20del%20Sistema%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20y%20Popular%20para%20la%20Gobernanza%20del%20Estado%20de%20Jalisco-170521.doc>

Congreso del Estado de Jalisco. (2020). Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. Guadalajara: Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://congresoweb.congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/187edalyc187afi/Leyes/Ley%20de%20Planeaci%C3%B3n%20Participativa%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios.doc>

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2018). Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia: Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://congresomich.gob.mx/file/C%C3%93DIGO-DE-DESARROLLO-URBANO-REF-11-MAYO-2018-1.pdf>

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Morelia: Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCI%C3%93N-POLITICA-DEL-ESTADO-DE-MICHOAC%C3%81N-REF-2-DE-DICIEMBRE-DE-2021.pdf>

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2019). Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia: Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-JUSTICIA-EN-MATERIA-ELECTORAL-Y-DE-PARTICIPACI%C3%93N-CIUDADANA-DEL-ESTADO-23-DIC-2019.pdf>

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2019). Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia: Poder

- Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DE-JUSTICIA-EN-MATERIA-ELECTORAL-Y-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-DEL-ESTADO-23-DIC-2019.pdf>
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2014). Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo. Morelia: Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://congresomich.gob.mx/file/LEY_DE_PLANEACION_DEL_ESTADO_27-JUNIO-2014.pdf
- Congreso del Estado de Morelos. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca: Poder Legislativo del Estado de Morelos. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/188edalyc188afia/pdf/CONSTMOR.pdf>
- Congreso del Estado de Morelos. (2020). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Cuernavaca: Poder Legislativo del Estado de Morelos. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORDENAEM.pdf>
- Congreso del Estado de Morelos. (2017). Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca: Poder Legislativo del Estado de Morelos. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LPARTICIPACIONCIUM.pdf>
- Congreso del Estado de Morelos. (2017). Ley Estatal de Planeación. Cuernavaca: Poder Legislativo del Estado de Morelos. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LPLANEAEM.pdf>
- Congreso del Estado de Nayarit. (2021). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Tepic: Poder Legislativo del Estado de Nayarit. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://www.congresonayarit.mx/wp-content/uploads/188edalyc188afi/188edalyc188afia/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Nayarit.pdf
- Congreso del Estado de Nayarit. (2019). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit. Tepic: Poder Legislativo

del Estado de Nayarit. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
https://www.congresonayarit.mx/wp-content/uploads/189edalyc189afi/leyes/Asentamientos_Humanos_Ordenamiento_Territorial-_Desarrollo_Urbano_Estado_Nayarit_Ley_de_vigente.pdf

Congreso del Estado de Nayarit. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit. Tepic: Poder Legislativo del Estado de Nayarit. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
https://www.congresonayarit.mx/media/1209/189edalyc189afia189_ciudadana_estado_nayarit.pdf

Congreso del Estado de Nayarit. (2020). Ley de Planeación del Estado de Nayarit. Tepic: Poder Legislativo del Estado de Nayarit. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
https://www.congresonayarit.mx/wp-content/uploads/189edalyc189afi/leyes/Planeacion_del_Estado_de_Nayarit_nueva.pdf

Congreso del Estado de Nuevo León. (2021). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Monterrey: Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2022-03-18

Congreso del Estado de Nuevo León. (2019). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Monterrey: Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20ASENTAMIENTOS%20HUMANOS%2C%20ORDENAMIENTO%20TERRITORIAL%20Y%20DESARROLLO%20URBANO%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2019-12-20

Congreso del Estado de Nuevo León. (2016). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Monterrey: Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

ON%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEO
N.pdf?2016-05-13

Congreso del Estado de Nuevo León. (2020). Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León. Monterrey: Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PLANEACION%20ESTRATEGICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2020-06-%208

Congreso del Estado de Oaxaca. (2021). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca de Juárez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.oaxaca.gob.mx/cocitei/wp-content/uploads/sites/48/2019/07/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-OAXACA.pdf>

Congreso del Estado de Oaxaca. (2020). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/190edalyc190afí_estatals/Ley_de_Ordenamiento_Territorial_y_Desarrollo_Urbano_para_el_Estado_de_Oaxaca_\(Ref_dto_2647_aprob_LXIV_Legis_18_ago_2021_PO_38_11ª_secc_18_sep_20\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/190edalyc190afí_estatals/Ley_de_Ordenamiento_Territorial_y_Desarrollo_Urbano_para_el_Estado_de_Oaxaca_(Ref_dto_2647_aprob_LXIV_Legis_18_ago_2021_PO_38_11ª_secc_18_sep_20).pdf)

Congreso del Estado de Oaxaca. (2020). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. Oaxaca de Juárez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/190edalyc190afí_estatals/Ley_de_Participacion_Ciudadana_\(Dto_2587_ref_LXIV_Legis_4_ago_2021_PO_35_9ª_secc_28_ago_2021\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/190edalyc190afí_estatals/Ley_de_Participacion_Ciudadana_(Dto_2587_ref_LXIV_Legis_4_ago_2021_PO_35_9ª_secc_28_ago_2021).pdf)

Congreso del Estado de Oaxaca. (2020). Ley Estatal de Planeación. Oaxaca de Juárez: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/190edalyc190afí_estatals/Ley+Estatal+de+Planeacion+\(Ref+dto+1709+aprob+LXIV+Legis+23+sep+2020+PO+42+13ª+secc+17+oct+2020\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/190edalyc190afí_estatals/Ley+Estatal+de+Planeacion+(Ref+dto+1709+aprob+LXIV+Legis+23+sep+2020+PO+42+13ª+secc+17+oct+2020).pdf)

- Congreso del Estado de Puebla. (2020). Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Puebla: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6&Itemid=485
- Congreso del Estado de Puebla. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Puebla: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3572&Itemid=485
- Congreso del Estado de Puebla. (2020). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla. Puebla: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12924&Itemid=485
- Congreso del Estado de Puebla. (2020). Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. Puebla: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13382&Itemid=485
- Congreso del Estado de Querétaro. (2019). Código Urbano del Estado de Querétaro. Querétaro: Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Codigos/COD006_59.pdf
- Congreso del Estado de Querétaro. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. Querétaro: Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001_60.pdf
- Congreso del Estado de Querétaro. (2020). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. Querétaro: Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/045_59.pdf

- Congreso del Estado de Querétaro. (2020). Ley de Planeación del Estado de Querétaro. Querétaro: Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/046_59.pdf
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Chetumal: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2018). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. Chetumal: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L191-XV-16082018-741.pdf>
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2019). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. Chetumal: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L90-XV-20190528-L1520190528320.pdf>
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2020). Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. Chetumal: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L41-XVI-20201104-L1620201104048.pdf>
- Congreso del Estado de San Luis Potosí. (2021). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. San Luis Potosí: Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/192edalyc192afí/192edaly c192afía/2021/10/Constitucion_Política_del_Estado_13_de_Agoso_2021.pdf
- Congreso del Estado de San Luis Potosí. (2020). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí. San Luis Potosí: Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://congresosanluis.gob.mx/192edalyc192afí/leyes?page=2>
- Congreso del Estado de San Luis Potosí. (2018). Ley de Planeación del Estado y Municipios de San Luis Potosí. San Luis Potosí: Poder Legislativo del Estado de San Luis

Potosí. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/193edalyc193afi/leyes/2021/10/Ley_de_Planeacion_del_Estado_y_Municipios_01_Octubre_2018.pdf

Congreso del Estado de San Luis Potosí. (2014). Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí. San Luis Potosí: Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/193edalyc193afi/leyes/2021/10/Ley_de_Referendum_y_Plebiscito_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_24_Mayo_2014.pdf

Congreso del Estado de Sinaloa. (2021). Constitución Política del Estado de Sinaloa. Culiacán: Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:

Congreso del Estado de Sinaloa. (2020). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Culiacán: Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_61.pdf

Congreso del Estado de Sinaloa. (2012). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa. Culiacán: Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_64.pdf

Congreso del Estado de Sinaloa. (2017). Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa. Culiacán: Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_67.pdf

Congreso del Estado de Sonora. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. Hermosillo: Poder Legislativo del Estado de Sonora. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_446.pdf

Congreso del Estado de Sonora. (2021). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora. Hermosillo: Poder Legislativo del Estado de Sonora. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_528.pdf

- Congreso del Estado de Sonora. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora. Hermosillo: Poder Legislativo del Estado de Sonora. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_394.pdf
- Congreso del Estado de Sonora. (2018). Ley de Planeación del Estado de Sonora. Hermosillo: Poder Legislativo del Estado de Sonora. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_531.pdf
- Congreso del Estado de Tabasco. (2019). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Villahermosa: Poder Legislativo del Estado de Tabasco. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco1-2.pdf>
- Congreso del Estado de Tabasco. (2018). Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco. Villahermosa: Poder Legislativo del Estado de Tabasco. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/02/Ley-de-Ordenamiento-Sustentable-del-Territorio-del-Estado-de-Tabasco.pdf>
- Congreso del Estado de Tabasco. (2006). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco. Villahermosa: Poder Legislativo del Estado de Tabasco. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/374>
- Congreso del Estado de Tabasco. (2019). Ley de Planeación del Estado de Tabasco. Villahermosa: Poder Legislativo del Estado de Tabasco. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/07/Ley-de-Planeacion-del-Edo.pdf>
- Congreso del Estado de Tamaulipas. (2021). Constitución Política del Estado de Tamaulipas. Ciudad Victoria: Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislaacionEstatal/Constituciones/VerConstitucion.asp?IdConstitucion=1>
- Congreso del Estado de Tamaulipas. (2020). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas. Ciudad Victoria: Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/128%>

20Ley%20de%20Asentamientos%20Humanos%20Ordenamiento%20Territorial%20y%20Des%20Urb%20Edo%20Tam-EV%2030092021.pdf

Congreso del Estado de Tamaulipas. (2015). Ley de Participación Ciudadana del Estado. Ciudad Victoria: Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/Ley%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana5.pdf>

Congreso del Estado de Tamaulipas. (2020). Ley Estatal de Planeación. Ciudad Victoria: Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/8%20Ley%20Estatal%20de%20Planeacion-21092021.pdf>

Congreso del Estado de Tlaxcala. (2019). Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Tlaxcala: Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/3_codigo_financier.pdf

Congreso del Estado de Tlaxcala. (2019). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Tlaxcala: Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/pdf/5_constitucion_pol.pdf

Congreso del Estado de Tlaxcala. (2018). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tlaxcala. Tlaxcala: Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/13_Ley_de_asentami.pdf

Congreso del Estado de Tlaxcala. (2006). Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala. Tlaxcala: Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/23_Ley_de_consulta.pdf

Congreso del Estado de Tlaxcala. (2019). Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Tlaxcala: Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:

https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/87_Ley_municipal_d.pdf

Congreso del Estado de Tlaxcala. (2019). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala. Tlaxcala: Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/88_Ley_Organica_de.pdf

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2020). Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Veracruz: Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCION18112021.pdf>

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2021). Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Veracruz: Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LDUOTV21042021.pdf>

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2018). Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Veracruz: Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LPLANEACION281218.pdf>

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2018). Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto. Veracruz: Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LEPCGA291118.pdf>

Congreso del Estado de Yucatán. (2020). Constitución Política del Estado de Yucatán. Mérida: Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: <http://187.157.158.150:3001/documentos/196edalyc196afia.pdf>

Congreso del Estado de Yucatán. (2019). Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán. Mérida: Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de: [http://187.157.158.150:3001/196edalyc196afi/leyes/6def81_LEY-ASET-HUM%20\(ultima%20ref%2031-07-19\).pdf](http://187.157.158.150:3001/196edalyc196afi/leyes/6def81_LEY-ASET-HUM%20(ultima%20ref%2031-07-19).pdf)

- Congreso del Estado de Yucatán. (2016). Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán. Mérida: Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<http://187.157.158.150:3001/197edalyc197afi/leyes/bf8d7d232d12d7c0d57cdec9268b77d6.pdf>
- Congreso del Estado de Yucatán. (2020). Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán. Mérida: Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
http://187.157.158.150:3001/197edalyc197afi/leyes/5fa0f1121c238e58f67316bad6caf655_2021-02-03.pdf
- Congreso del Estado de Zacatecas. (2019). Código Territorial y Urbano para el Estado de Zacatecas y sus Municipios. Zacatecas: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=249&tipo=pdf>
- Congreso del Estado de Zacatecas. (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Zacatecas: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=333&tipo=pdf>
- Congreso del Estado de Zacatecas. (2012). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas. Zacatecas: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=63&tipo=pdf>
- Congreso del Estado de Zacatecas. (2017). Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y Sus Municipios. Zacatecas: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Recuperado el 09 de Septiembre del 2021 de:
<https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=223&tipo=pdf>
- Contreras, Y. (2018). Ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano. Revista Ciudades, Estados y Política, 5(1), 11–16. Doi:
<https://doi.org/10.15446/cep.v5n1.74640>
- Coquis, F. (2015). Sistema Nacional de Planeación. En J. Fernández. (2015). La Constitución y el Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. 1(744), 187-204. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Dai, W. y Si, S. (2018). Government policies and firms' entrepreneurial orientation: Strategic choice and institutional perspectives, *Journal of Business Research*, 93(1): 23-36, doi: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.08.026>
- De Mattos, C. (2004). De la planificación a la governance: implicancias para la 198edaly territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 1(107), 9-23. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813515>
- Dolfsma, W. (2011). Government Failure – Four Types. *Journal of Economic Issues* 45(1), 593-604, doi: 10.2307/23071562
- Duhau, E. y Giglia, A. (2004). Conflictos por el Espacio y el Orden Urbano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1(56), 257-288. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/312/31205601.pdf>
- Fernández, V. (2007). Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana, *Revista eure* 33(98), 97-118. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000100006>
- Haller, A. (2017). Urbanites, smallholders and the quest for empathy: Prospects for collaborative planning in the periurban Shullcas Valley, Peru., *Landscape and Urban Planning*. 165(1), 220-230. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.04.015>
- Hernández, R. (2013). *La Política Pública Comparada: alcances y perspectivas en un escenario global*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Recuperado de: https://www.academia.edu/9033328/Políticas_Públicas_Comparadas
- García, F. (2008). La planeación del desarrollo regional en México (1900–2006), *Investigaciones Geográficas*, 71(1), 102-121. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112010000100009
- Garza, G. (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Goodin, R. (2006). *The Oxford Handbooks of Political Science*. Nueva York: Oxford University Press.
- Grau, M. y Mateus, A. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Greene, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *Revista eure* 31(94), 77-95.
- Guzmán-León, A. (2016). Comparar para construir política pública en tiempos de globalización, *Revista iberoamericana de educación superior*. 7(20), 135-156. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-28722016000300135
- Haller, A. (2017). Urbanites, smallholders, and the quest for empathy: Prospects for collaborative planning in the periurban Shullcas Valley, Peru, *Landscape and Urban Planning*, 165(1), 220-230. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.04.015>
- Harvey, D. (2007). *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Hernández, R. (2014). Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad La importancia del consenso político en México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, 1(222), 353-368. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000300014
- Hevia, F. (2006). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas: diagnóstico actualizado a 2004*. Xalapa: Universidad Veracruzana, México. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/31853740_La_contraloria_social_mexicana_participacion_ciudadana_para_la_rendicion_de_cuentas_diagnostico_actualizado_a_2004_F_Hevia_de_la_Jara_presen_de_E_Isunza_Vera_AJ_Olvera_Rivera
- Huenchan, S. y Paredes, M. (2007). *Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7216>
- Idáñez, M. (2011). Evaluación participativa en la intervención social. En E. Raya (2011) *Herramientas para el Diseño de Proyectos Sociales*. Logroño: Universidad de la Rioja. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/456194.pdf>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2021). *Guía Consultiva de Desempeño Municipal*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/614258/GDM.-Cuaderno_de_trabajo_2021__1_.pdf
- Isunza, E. (2003). *Construcción de la Democracia y Rendición de Cuentas. Una Mirada Regional de Nuevas Interfaces Socio-estatales en el Contexto de la Transición*

- Política Mexicana, Conferencia del Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003, Recuperado de: <https://controlatugobierno.com/archivos/200edalyc200afia/isunzatransicion.pdf>
- Juvinyà, D., Espinal, S., Peltierra, B., Rodríguez, I. y Gállego, J. (2019). Análisis descriptivo de la formación en participación comunitaria en salud en España, *Gaceta Sanitaria*. 34(6), 567-571. Doi: <https://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2019.05.004>
- Kaufman, J. y Jacobs, H. (1987). A Public Planning Perspective on Strategic Planning, *Journal of the American Planning Association*. 53(1), 23-33, doi: <https://doi.org/10.1080/01944368708976632>
- Kotus, J. y Sowada, T. (2019). How municipalities act under the new paradigm for energy planning. *Sustainable Cities and Society* 47(1), 78-86. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.02.009>
- Krog, L. (2019). How municipalities act under the new paradigm for energy planning. *Sustainable Cities and Society*. 47(1). Doi: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101511>
- Landman, T. (2008). *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. Nueva York: Routledge.
- Lerda, J. (2003). *Integración, coherencia y Coordinación, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (DDSAH) de la CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5778-integracion-coherencia-coordinacion-politicas-publicas-sectoriales-reflexiones>
- Lindblom, Ch. (1992). La Ciencia de Salir del Paso, en L. Aguilar. (1992). *La Hechura de las Políticas*. Ciudad de México: Porrúa.
- Majone, G. (2005). *Evidencia Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1(41), 5-32, Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533672001.pdf>
- Mette, A. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Meyenberg, Y. (2012). Los intereses públicos y la gobernanza, *Revista de El Colegio de San Luis*. 2(3), 68-87. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426239575004>

- Montambeault, F. (2011), Overcoming Clientelism Through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation? *Latin American Politics and Society*, 53(1), 91-124. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/41342301?seq=1>
- Morales, J. (2017). Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México. *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*.7(2), 35-62, Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/4195/419553524002.pdf>
- Moreno, S. (2006). *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Recuperado de: <http://www3.diputados.gob.mx/201edaly/content/download/40808/165087/file/Documentos%20de%20Trabajo%209.pdf>.
- Múnera, M., Cecilia, M., Mazo, S. y María, L. (2012), La Participación en la Sociedad Como Base del Desarrollo. *Revista do Desenvolvimento Regional*. 17(3), 192-212. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/5520/552056838011.pdf>
- Niedziałkowski, K. y Beunen. R. (2019), The risky business of planning reform The evolution of local spatial planning in Poland, *Land Use Policy*. 85(1), 11-20. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.03.041>
- Nilsson, M. (2012). Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector–Environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*. 22(6), 395-423. Doi: <https://doi.org/10.1002/eet.1589>
- Oliveras, X. (2016). Iniciativas de planificación territorial transfronteriza, en Matamoros-Brownsville (México-Estados Unidos). *Investigaciones Geográficas* 1(89), 154-167. Doi: <http://dx.doi.org/10.14350/rig.44396>
- Olvera, A. y Cilano, J. (2009). *Las Leyes de Participación Ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf
- Olvera, A. (2007), *Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Xalapa: Universidad Veracruzana. Recuperado de: <https://controlatugobierno.com/archivos/201edaly201afia/olvera1.pdf>
- Olvera, T. (2018). *Aspectos teóricos de la evaluación de las políticas públicas*. Pachuca de Soto: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

- Opdam, P., Coninx, I., Dewulf, A., Steingröver, E., Vos, C. y van der Wal, M. (2015), Framing ecosystem services: Affecting behavior of actors in collaborative landscape planning?, *Land Use Policy*, 46(1), 223-231. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.02.008>
- Orbea, T. (2019), Gobernanza y sistemas de gestión para el desarrollo urbano sostenible. En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2019). Gobernanza de las ciudades: los ODS como guía para la acción, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado de: https://www.academia.edu/41190779/GOBERNANZA_DE_LAS_CIUDADES_LOS_ODS_COMO_GUÍA_PARA_LA_ACCIÓN
- Pardo, M. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma, *Foro Internacional*. 55(1), 83-115. Doi: <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2263>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
- Peña, M. (2016). *Teoría, procesos y práctica de la planeación urbana y regional*. Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Poder Ejecutivo Federal. (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf
- Porras, F. (2016). *Gobernanza: Propuestas, Límites y Perspectivas*. Ciudad de México: Contemporánea Políticas Públicas.
- Porras, F. (2017), Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana, *Open Insight*, 9(15), 11-44, doi: <https://doi.org/10.23924/oi.v9n15a2018.pp11-44.278>
- Prats, J. (2012). *Reinventar la burocracia y construir la nueva agenda pública*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. Recuperado de: <https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/03/39514892-05-reinventar-la-burocracia-joan-prats.pdf>
- Presidencia de la República. (2019). Anexo XVII-Bis., Ciudad de México: Presidencia de la República. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo122731.pdf>

- Presidencia de la República. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Ciudad de México: Presidencia de la República. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-local-governance-LG%20Guide.pdf>
- Rollason, E., Bracken, L., Hardy, R. y Large, A. (2018). Evaluating the success of public participation in integrated catchment. *Journal of Environmental Management* 228(1), 267–278. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.09.024>
- Rosique, J. (2009). Gestión metropolitana: la importancia de las instituciones en la era de la globalización, en R. Elbenschutz y L. González. (2009), *El Legislativo ante la Gestión Metropolitana*. Ciudad de México: Porrúa.
- Rosseau, I. (2017). La nueva regulación de la gestión social de los proyectos energéticos en México, Seguridad, sustentabilidad y gobernabilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(230), 197-220. Doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30021-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30021-1)
- Ruiz, C. (2015). Metropolización y gobernanza económica: bases para una propuesta de análisis económico. *Suma de Negocios*. 6(13), 52-65. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.sumneg.2015.04.003>
- Ruiz, N., Casado, J. y Sánchez, M. (2014). Los Atlas de Riesgo municipales en México como instrumentos de ordenamiento territorial, *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*. 1(88),146-162. Doi: dx.doi.org/10.14350/rig.48326
- Sánchez, M. (2000). La participación ciudadana en el Distrito federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales. *El Cotidiano*. 16(99), 80-91. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32509908.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2019). Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT). Ciudad de México: Diario Oficial. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443693/RO_PUMOT_2019_02_28_VES_.pdf

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc
- Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial. (2017). Programa Sectorial de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial 2017-2022. Pachuca de Soto: Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial. Recuperado de: <http://s-obraspublicas.hidalgo.gob.mx/dl/programasectorial17-22.pdf>
- Secretaría de Programación y Presupuesto. (1983). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83_decre.pdf
- Secretaría de Programación y Presupuesto. (1983). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83.pdf

- Serrano, A. (2015). La Participación Ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9(34), 93-116. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/46631/41895>
- Simon, H. (1970). *El Comportamiento Administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Somoza, J. (2013). Gobernanza Urbana, Competitividad y Procesos de Renovación en las Ciudades Medias Españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*.1(61), 47-66. Recuperado de: <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1535/1455>
- Sommano, F. (2005). Más allá del Voto: Modos de Participación Política no Electoral en México, *Foro Internacional*. 45(1), 65-88. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911175003.pdf>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. 50(1), 17-28. Doi: <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Toscana, A. y Hernández, P. (2017). Gestión de riesgos y desastres socioambientales. El caso de la mina Buenavista del cobre de Cananea, *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía* 17(93), 126-139. Doi: <https://doi.org/10.14350/rig.54770>
- United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat). (2020). *World Cities Report 2020 The Value of Sustainable Urbanization*. Nairobi: UN Habitat. Recuperado de: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf
- Valdés, V. (2013). Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano. *Revista de Economía Institucional*. 15(29), 253-283. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/419/41929178012.pdf>
- Vázquez, Á., Acevedo, J., Manassero, M. y Acevedo, P. (2001). Cuatro Paradigmas Básicos sobre la Naturaleza de la Ciencia, *Argumentos de Razón Técnica*. 1(4), 135-176. Recuperado de: http://institucional.us.es/revistas/argumentos/4/art_5.pdf
- Verba, S., Lehman, K., Brady, H. y Nie, N. (1993). Race, Ethnicity and Political Resources: Participation in the United States, *British Journal of Political Science*. 23(4), 453-497. Doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123400006694>
- Villareal, M. (2009). *Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político*, Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Recuperado

de:

https://www.academia.edu/202715/Participación_ciudadana_y_políticas_públicas

Winkler, K., Scown, M. y Nicholas, K. (2018). A classification to align social-ecological land systems research with policy in Europe, *Land Use Policy* 79(1), 137-145. Doi:

<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.034>

Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance*, Washington: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi, (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de:

<http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20políticas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>

Anexos.

Anexo 1.

Paradigmas de la Planeación.

	Racional	Gradualista	Crítica	Comunicativa	Estratégica
Conocimiento	Positivismo	Pragmatismo	Dialéctica	Racionalidad Comunicativa	Pragmatismo
Saber	Deductivo Científico	Inductivo	Materialismo Histórico		
Acción	Guía Social y Racionalidad Instrumental	Aprendizaje Social e Intersubjetividad	Transformación Social	Entendimiento de la situación de forma intersubjetiva	Orientada a Resultados
Poder	Neutralizado	Recurso Tangible	Instrumento de Control	Facilitador de la acción a través de la diversidad	Facilitador a de la acción a través de la diversidad
Rol del Planificador	Técnico-Científico	Facilitador y mediador	Activista / Intelectual Orgánico	Facilitador Orgánico	Consultor, Empresario, Facilitador y Mediador
Práctica Urbano-Regional	Determinar el mejor uso, menor impacto y minimizar la fricción	Política y Poder, Máquina de crecimiento y régimen urbano	Transformadora, Revolucionaria	Gobernanza Urbana y Reflexividad en la Práctica	Orientada a los resultados

Fuente: Elaboración propia con base en Peña, 2016.

Anexo 2.

Marcos de Gobernanza a Revisar.

Instrumento	Identificación	Categoría
Urban Governance Index (UN-HABITAT)	UN-HABITAT	1
Local Governance Barometer (Impact Alliance)	Impact Alliance	1
Good Governance for Local Development – GOFORGOLD Index (Afghanistan)	GOFORGOLD	1
Local Democracy Assessment Guide (International IDEA)	International IDEA	1
Indicators of Local Democratic Governance (Tocqueville Research Centre & OSI)	Tocqueville	1
Methodological Guidelines for Local Governance Analysis (UNDP)	PNUD	1
Governance Index (Indonesia, Kemitraan – Partnership)	Indonesia	1
Measuring Municipal Performance – MIDAMOS (Paraguay)	MIDAMOS	1
Observatory of Democracy in Central America: System of Legal and Institutional Governance Indicators for Central America (Centro Estudios para el Futuro)	Centro Estudios para el Futuro	1
Guía Consultiva de Desempeño Municipal	INAFED	1
Council of Europe’s Guide to Developing Well-Being & Progress Indicators with Citizens – Application of the Governance Module in Timisoara (Romania)	Unión Europea	1
Citizen Report Cards (Public Affairs Centre, India)	Public Affairs Centre	2
Social Audit of Local Governance (Bosnia and Herzegovina)	Banco Mundial	2
Social Audit of governance and delivery of public services (Pakistan)	CIET	2
Local Governance Self-Assessment (Bangladesh)	CARE	2
Governance for Local Development Index – GOFORDEV Index (Philippines)	PCPS	3
Assessments Informing Performance Based Grant Systems (UNCDF)	UNCDF	3
Local Governance Performance Management System (Philippines)	DILG	3
Index of Responsibility, Transparency and Accountability (Macedonia)	UNDP	3
Standards of Municipal Transparency (Chile)	AchM	3
Local Integrity Initiative (Global Integrity)	Global Integrity	3
Methodology for the Assessment of Capacity of Municipalities in Turkey and the Western Balkans to deliver basic services (UNDP)	PNUD- Eslovaquia	3

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2015 e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2021.

Anexo 3.

Espacios de Aplicación y Finalidades.

Identificación	Espacio de Aplicación	Finalidad
UN-HABITAT	24 ciudades en el mundo	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
Impact Alliance	35 ciudades, principalmente en África	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
GOFORGOLD	Afganistán	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
International IDEA	Al menos ocho ciudades en África y Medio Oriente	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
Tocqueville	Letonia, Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria, Estonia y Eslovaquia	Enfocado a generar diagnósticos
PNUD	Cartagena, Colombia	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
Indonesia	Indonesia	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
MIDAMOS	150 municipios de Paraguay	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
Centro Estudios para el Futuro	Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica	Enfocado a generar diagnósticos
INAFED	569 municipios de México en el 2020	Enfocado a generar diagnósticos
Unión Europea	La ciudad de Mulhouse y una escuela en Rumania, Trento en Italia, un barrio de París y una empresa en Estrasburgo, Francia	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
Public Affairs Centre	Ocho ciudades de la India, así como en ciudades de otros 17 países en el mundo	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
Banco Mundial	20 municipios de Bosnia y Herzegovina	Enfocado a generar diagnósticos
CIET	99 distritos en Paquistán	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
CARE	35 consejos rurales en Bangladesh	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
PCPS	41 municipios de Filipinas	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
UNCDF	Uganda, Kenia, Tanzania, Bangladesh y Nepal entre otros países	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
DILG	113 Unidades Gubernamentales Locales en las Filipinas	Enfocado a generar diagnósticos
UNDP	4 municipios de la región de Macedonia, Grecia	Promover la generación de diagnósticos y el desarrollo de procesos Estado-Ciudadanía
AchM	3 municipios de Chile	Enfocado a generar diagnósticos
Global Integrity	15 condados de la República de Liberia	Enfocado a generar diagnósticos
PNUD-Eslovaquia	Turquía	Enfocado a generar diagnósticos

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2015 e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2021.

Anexo 4.

Aspectos de Gobernanza en los Marcos Estudiados.

Identificación	Actores	Contexto	Redes	Transparencia y Rendición de Cuentas	Cambio social
UN-HABITAT	Sin percepciones cualitativas, basándose en estadísticas oficiales	No específica al contexto, ni percepciones sobre el mismo	Poco consideradas	Autoevaluación a nivel gubernamental local y promoción de intermediarios ante la ciudadanía	Emplea reportes para analizar resultados frente a grandes objetivos nacionales de desarrollo y categorías de efectividad, equidad, participación, transparencia y rendición de cuentas
Impact Alliance	Fuentes objetivas y oficiales con autoridades, intermediarios y representantes	Emplea la intersubjetividad, vinculando aspectos cualitativos y cuantitativos	Aprovecha su existencia, involucrándolas como contrapartes	Liderazgos compartidos entre las autoridades locales e intermediarios, para evitar sesgos, sin embargo, ello también puede generar conflictos de interés	Busca mejoras perceptibles cualitativas y cuantitativas, enfocándose a criterios de efectividad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y equidad. Se detectan brechas y se trabaja hacia ellas
GOFORGOLD	Altamente dependiente de los actores gubernamentales, aunque reconoce otros liderazgos	Es tomada la opinión ciudadana mediante organizaciones intermediarias, pero sobre indicadores cuantitativos	Emplea redes, aunque sólo para generar información cuantitativa	Gran peso en indicadores de carácter oficial	Busca reformar los sistemas que posibilitan la gobernanza desde el gobierno, considera categorías como representación, participación, transparencia, rendición de cuentas, efectividad, seguridad y equidad
International IDEA	Considera representantes de todos los niveles de gobierno, obteniendo información cuantitativa y cualitativa	Se cuestiona con el empleo de preguntas guía, a través de representantes de diversos sectores, aunque el énfasis está en la realidad urbana	Emplea liderazgos de redes como interlocutores, en contra de un diálogo abierto a la sociedad	Puede generar recomendaciones en materia urbana, de democracia y de participación ciudadana, con participación limitada a representantes elegidos internamente	La evaluación se centra en el contexto de ciudad y en la calidad de la democracia y la participación ciudadana
Tocqueville	Considera sólo la participación de los generadores del estudio en el proceso de desarrollo, basándose en encuestas previas, aunque enfatizando en las autoridades	Estudiado con base en indicadores producto de encuestas a las autoridades locales, representantes y ciudadanía	Pueden considerarse, pero sólo para la respuesta a cuestionarios	Puede realizar propuestas conforme a los resultados obtenidos, pero limita la participación pudiendo generar conflictos de interés	Puede ser buscado a partir de la mejora en los indicadores generados

Identificación	Actores	Contexto	Redes	Transparencia y Rendición de Cuentas	Cambio social
PNUD	Incluye autoridades locales y actores no gubernamentales, además de intermediarios en una posición central. La participación se considera esencial al incluir las percepciones en el desarrollo del diagnóstico	Es considerado a partir de encuestas y entrevistas a la ciudadanía, estadísticas disponibles, normatividad aplicable y registros administrativos	Las redes tienen una vital importancia, siendo reconocidas en su independencia y capacidad de transformación a favor o en contra de los objetivos de desarrollo	Promueve la autoevaluación continua en las autoridades locales	Busca una transición hacia una buena gobernanza y descentralización, basada en una visión estratégica, legitimación, creación de redes entre actores, liderazgos, fortalecimiento institucional, participación ciudadana y desarrollo humano
Indonesia	Incluye actores gubernamentales y no gubernamentales, los cuales dialogan con un intermediario quien dirige el proceso.	Considera información cuantitativa y cualitativa para entender la realidad. Lo anterior con actores de la autoridad y sociales; registros estadísticos y administrativos	Incluye participantes de los diversos sectores	Los procesos de participación generan evidencias que deben ser aprobadas por todos los participantes, incluyendo a un representante del medio de comunicación más importante a nivel regional y un representante de la academia	Búsqueda por transformar toda la realidad nacional en favor de la gobernanza, independientemente del nivel de gobierno, con base en cuatro áreas: gobierno, burocracia, sociedad civil y los sectores económicos
MIDAMOS	Incluye autoridades, intermediarios y la ciudadanía local. Ello mediante una entidad evaluadora específica, enlaces en el Estado, expertos, representantes de organizaciones y ciudadanos.	Es analizado con base en indicadores oficiales, los cuales en algunos casos pueden ser revisados de forma limitada conforme a la información cualitativa obtenida	Existe un importante acercamiento a las redes, es posible estas colaboren en el complemento verificación de la información oficial, para algunos de los valores obtenidos	Existe seguimiento a diversos indicadores oficiales, con pocas aportaciones cualitativas. La publicidad de los resultados obtenidos, mediante el uso de medios de comunicación locales es valiosa	Se busca promover la gobernanza, a través del seguimiento a 31 distintos indicadores cualitativos y cuantitativos
Centro Estudios para el Futuro	Es desarrollado por un centro de investigación con alcance nacional, en conjunto con representantes clave del gobierno nacional. Posteriormente se incluye la participación de otros actores, pudiendo sus comentarios ser retomados por el comité realizador	No es considerado	No son consideradas	El trabajo está centrado en el marco normativo que fomenta la gobernanza, incluyendo aspectos presupuestarios, del manejo de las finanzas públicas, transparencia y rendición de cuentas, ello conforme a indicadores de desempeño oficiales	Busca fortalecer la gobernanza con base en la vigilancia y mejora al marco constitucional; la estructura institucional y legal del Estado; el sistema electoral, político y participativo; las finanzas públicas; el gasto público en las instituciones democráticas; y la descentralización hacia gobiernos locales

Identificación	Actores	Contexto	Redes	Transparencia y Rendición de Cuentas	Cambio social
INAFED	Participación por autoridades locales que realizan autodiagnósticos, los cuales son verificados por un tercero	No es considerado más allá del empleo de indicadores de desempeño	No se consideran más allá de indicadores de desempeño	Se enfoca a autoevaluaciones de desempeño	La gran variedad de indicadores permite una comparativa entre municipios y períodos con gran utilidad, además de existir referencias sobre buenas prácticas para las administraciones interesadas, son embargo los resultados no son vinculantes en ninguna forma, ni la participación obligatoria
Unión Europea	Trabajo con múltiples actores de la sociedad civil, mediante un proceso guiado por investigadores independientes	Es definido con base en la percepción, generando información cualitativa local	Fueron consideradas en los diversos procesos y en la concertación de participantes, aunque el énfasis estuvo en los individuos	El aspecto de la gobernanza incluyó percepciones sobre participación en la toma de decisiones	Busca mejoras sociales con base en ocho dimensiones enfocadas al bienestar subjetivo, balance social, relaciones interpersonales, acceso a recursos básicos, participación, relaciones con instituciones y entorno
Public Affairs Centre	Considera actores gubernamentales, ciudadanos, académicos y medios. Por su parte el seguimiento se realiza por intermediarios. Sin embargo, el peso hacia la perspectiva oficial es limitado	Se asienta en la información cualitativa percibida por los usuarios. Se presta atención a las inequidades no percibidas en el acceso	Son consideradas, siempre que sean consumidoras del servicio o producto público. Se da peso especial a organizaciones sociales	La información es con un origen cualitativo, pero se expresa de forma cuantitativa para facilitar el seguimiento. Se presta especial atención a la mejora de procesos en el combate a la corrupción	La retroalimentación busca mejoras sensibles en la calidad de los servicios o productos generados. Permite la comparación entre instituciones o programas. Así, se presentan posibles escenarios, abriendo oportunidades a nuevas visiones de desarrollo
Banco Mundial	Enfocado a encuestas en hogares, lideradas por organizaciones independientes	No es considerado	No se consideraron	Se cuestiona el tema, bajo la perspectiva de la participación ciudadana, así como de la mejora gubernamental	Se busca mejoras a partir de dos vertientes: servicios públicos y gobernanza local a partir de la participación ciudadana
CIET	Se cuenta con la participación del sector público, así como por ciudadanos, quienes también se encargan de dirigir el proceso	Es considerado asegurando participantes de los entornos rurales o urbanos. Sin embargo, la elección es al azar, por lo que puede existir subrepresentación	Son consideradas en los procesos de consulta a partir de un diagnóstico previo generado por las autoridades, aunque la participación de un grupo específico está ligada al azar	El tema es revisado entre los diversos indicadores, buscando mejoras a partir de la participación ciudadana	Busca mejorar los servicios públicos y productos, monitoreando avances en gobernanza local, a través de la participación ciudadana con las instancias gubernamentales. Así mismo, los grupos de trabajo reciben seguimiento buscando fortalecer su experiencia en futuros procesos

Identificación	Actores	Contexto	Redes	Transparencia y Rendición de Cuentas	Cambio social
CARE	El proceso incluye actores oficiales, ciudadanía y la intermediación de Organizaciones No Gubernamentales. Destaca la existencia de fuertes liderazgos locales para los casos rurales	Se realiza un estudio del contexto mismo, definiendo prioridades por atender en el fomento a la gobernanza local	Fomenta la movilización ciudadana hacia objetivos en común, comprendiendo los intereses y necesidades de cada grupo social	Enfocado en la autoevaluación acerca de la gobernanza, aunque la presencia de liderazgos opuestos a cambios, puede minar los resultados	Busca el desarrollo en general, con énfasis en reducir la pobreza a nivel local, mediante el fomento a la participación ciudadana y la gobernanza, así como las prioridades marcadas por los distintos participantes
PCPS	Participan actores gubernamentales y ciudadanía, con la intermediación de Organizaciones No Gubernamentales	Es considerado con base en cuestionarios aplicados a actores clave a nivel local	Son consideradas a partir de los cuestionarios aplicados, buscando participaciones sobre temáticas locales que se consideran prioritarias	Busca en específico promover el desarrollo local con base en la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas por la autoridad	El cambio social propuesto parte del seguimiento a índices de desarrollo, orientación del desarrollo mismo y la participación ciudadana
UNCDF	Considera en esencia a actores gubernamentales u Organizaciones No Gubernamentales. Aunque es posible que exista un proceso de contraloría social	No considerado	No consideradas	Fomenta las finanzas públicas sanas, a través de indicadores de seguimiento, la autoevaluación y la posibilidad de procesos de contraloría social	El objetivo implica la mejora del desempeño en áreas del gobierno como la planeación, presupuesto, administración financiera y fiscal, comunicaciones, transparencia, seguimiento y evaluación
DILG	Sector público realiza autoevaluaciones en formatos predefinidos. Puede haber participación ciudadana o externa, aunque se encargan de validar la información	No se considera	Pueden participar en la validación de la información generada	Existen unos indicadores que son calificados a través de una autoevaluación del sector público	Busca promover el desarrollo de los gobiernos locales, mejorando sus empleos de recursos financieros y humanos. Considera cinco grandes áreas: gobernanza, administración, servicios sociales, desarrollo económico y manejo ambiental
UNDP	Se considera la participación de actores gubernamentales, al igual que la población, cada uno con un instrumento distinto. Este se aplica como autoevaluación	No se considera	No se consideran	Mide la corrupción a nivel local mediante una autoevaluación, buscando fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el actuar gubernamental, como mecanismo de fortalecimiento a la gobernanza	Son analizadas tres áreas: planeación urbana, administración y propiedades, así como provisiones públicas. A través de ellas se plantea el combate a la corrupción y fomento a la gobernanza

Identificación	Actores	Contexto	Redes	Transparencia y Rendición de Cuentas	Cambio social
AchM	Enfocado a las autoridades y los resultados de una autoevaluación	No es considerado	No son consideradas	Se busca generar un modelo de acceso a la información en todos los municipios, a través de un estándar en la materia.	El análisis se centra en atender once diferentes dimensiones de transparencia municipal y la participación ciudadana, buscando su comprensión y mejoras
Global Integrity	Enfocado a expertos en el tema, principalmente desde Organizaciones No Gubernamentales, academia y personalidades	No se considera	Se invita a grupos interesados en la información generada. Incluyendo: diseñadores de políticas públicas, grupos en pro del desarrollo local, medios, investigadores y académicos sectores económicos interesados.	El tema del acceso a la información es central, buscando mecanismos para su fortalecimiento, así como difusión	El cambio social esperado está en la mejora de la accesibilidad a la información, como proceso de combate a la corrupción a la vez que empoderamiento encaminado a la gobernanza
PNUD-Eslovaquia	Considera actores gubernamentales, ciudadanía y Organizaciones No Gubernamentales. Los cuestionarios son respondidos principalmente por autoridades en una autoevaluación	Puede ser considerado por parte de los participantes	Son consideradas de forma limitada, al ofrecer validación de lo reportado.	El aspecto es revisado como parte de los indicadores generados. Se observa la difusión de la información, así como el acceso a la planeación misma respecto de los servicios públicos	Se aspira a un cambio en la administración y provisión de servicios públicos, incluyendo el análisis de cinco categorías que consideran: acceso a la información; análisis de indicadores; políticas y estrategias; presupuesto y administración; además de monitoreo y evaluación

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2015 e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2021.

Anexo 5.

Formalización de la Gobernanza en los Marcos Estudiados.

Identificación	Mecanismos	Instituciones	Detalles
UN-HABITAT	Instrumentos fácilmente comparativos	Basada en las instituciones y su fortalecimiento local	Enfocada a la buena gobernanza y la gobernanza urbana, así como información oficial, con actualizaciones bianuales
Impact Alliance	Analiza mecanismos, buscando fortalezas y debilidades, con vistas a generar mejores resultados internos y a la ciudadanía	Analiza instituciones, buscando fortalezas y debilidades, con vistas a generar mejores resultados internos y a la ciudadanía	Enfocada a la buena gobernanza. Requiere poca información oficial, al combinar información cualitativa y cuantitativa, contrastando la información oficial, con la ciudadanía, aunque requiere de fuertes liderazgos, para comprender el contexto y evitar conflictos de interés
GOFORGOLD	Busca fortalecer los mecanismos de aplicación, asegurando contar con bases para la gobernanza	Busca fortalecer las instituciones, asegurando contar con bases para la gobernanza	Se aboca a la generación de condiciones mínimas básicas y la generación de indicadores, en espacios donde ello no existe como en zonas de conflicto. Los resultados generados son sólo de orden cuantitativo
International IDEA	Busca acciones de transformación, con base en el diagnóstico, pero enfocado a temas de ciudad, democracia y participación ciudadana	Busca acciones de transformación, con base en el diagnóstico, pero enfocado a temas de ciudad, democracia y participación ciudadana	El resultado generado es una narrativa que combina aspectos cuantitativos y cualitativos, aunque existe un claro sesgo hacia lo segundo. Su enfoque está en la democracia urbana, más no en la gobernanza en general
Tocqueville	Realiza un diagnóstico sobre el estado actual de los mismos	Realiza un diagnóstico sobre el estado actual de las mismas	Genera un diagnóstico con diversos indicadores que posibilitan la comparativa entre territorios, para la toma de decisiones. El estudio requiere la participación de personal capacitado en los temas, excluyendo voces
PNUD	Considera que la buena gobernanza y descentralización sean objetivos hacia los cuales se fortalezcan los mecanismos de gobernanza locales	Considera que la buena gobernanza y descentralización sean objetivos hacia los cuales se fortalezcan las instituciones locales	Enfocado hacia la buena gobernanza y la descentralización, independientemente de las acciones ya existentes en el entorno. Orientado a los planes de acción con base en información oficial insuficiente.
Indonesia	Enfocado al fortalecimiento de los mecanismos de promoción a la gobernanza	Enfocado al fortalecimiento de la gobernanza en las instituciones gubernamentales	Específico a Indonesia, sus indicadores de desarrollo propios y sistema legal; buscando permear en todo el Estado, así como sus niveles de gobierno, con un diagnóstico específico al país. La metodología incluye instrucciones precisas y de fácil comprensión.
MIDAMOS	Los mecanismos en que la gobernanza es aplicada a nivel local se evalúan, así como los productos entregados por la administración. Adicionalmente se presta atención a la normatividad	Se presta una especial atención en los indicadores de seguimiento, respecto de la administración local, respecto de la gobernanza	Se enfoca casi exclusivamente al nivel local, empleando con rigor indicadores oficiales objetivos, buscando asegurar resultados indiscutibles. Existe la posibilidad limitada de añadir aspectos cualitativos. Destaca la publicidad de los resultados obtenidos a través de medios de comunicación locales, buscando generar interés y confianza

Identificación	Mecanismos	Instituciones	Detalles
Centro Estudios para el Futuro	Existe un gran interés en el marco legal que define los mecanismos en pro de la gobernanza	Existe un gran interés en el marco legal que hace funcional la estructura institucional, con vistas a la gobernanza	Produce un estudio basado en tres aspectos: provisiones legales adecuadas, mecanismos de implementación y las interacciones entre esos aspectos, la administración pública, los presupuestos y las instituciones públicas. Centra el análisis en el marco legal en su visión amplia y con participación de las autoridades. Se añade información cuantitativa de fuentes oficiales, conforme al indicador revisado. Si bien el análisis es completo a nivel técnico legal, excluye temas cualitativos
INAFED	Existe una evaluación conforme a indicadores de desempeño	Existe una evaluación conforme a indicadores de desempeño	Busca mejores gobiernos locales, abarcando 31 temáticas con 132 indicadores de desempeño y operando con un sistema de semáforo, para facilitar el análisis y comparativa entre municipios. Sólo emplea información oficial producto de autoevaluaciones minando los resultados y confianza.
Unión Europea	El aspecto legal, la participación en la toma de decisiones y los servicios sociales fueron los más observados	Se observa el papel de las mismas en la generación del bienestar general	Enfocado a temas de cohesión social y bienestar, considerando la gobernanza como algo secundario. Los resultados explican de forma profunda la realidad local, aunque no permiten una generalización. Algunas variables presentan resultados con criterios de interpretación o indicadores complejos. El empleo de información cuantitativa es limitado, debido a la incapacidad de comprensión por muchos actores, quienes no la consideraron
Public Affairs Centre	Permite la mejora en mecanismos de suministro y provisión de servicios o productos públicos. Ello al generar procesos de retroalimentación	Permite la mejora en instituciones públicas, respecto de los servicios o productos generados. Ello al generar procesos de retroalimentación	Consiste en reportes ciudadanos de satisfacción sobre diversos servicios públicos, generados a partir de las respuestas en cuestionarios. Enfocado al ciudadano como cliente, quien realiza comparativas con proveedores competidores o complementarios. Tiende a mostrar mejores resultados en temas con gran activismo social. Las comparativas permiten visualizar mejores escenarios
Banco Mundial	Se busca mejorar los mecanismos que posibilitan el acceso a los servicios y productos públicos, así como en su apertura a la gobernanza, a partir de la participación ciudadana	Se busca mejorar las instituciones respecto de los servicios y productos producidos, así como en su apertura a la gobernanza, a partir de la participación ciudadana	Busca incluir aspectos de satisfacción ciudadana, con el manejo de la gobernanza a nivel local, con la generación de indicadores que permitan comparativas entre municipios. Sin embargo, los resultados no están desagregados, por lo que sólo pueden realizarse generalizaciones, lo cual resulta insuficiente

Identificación	Mecanismos	Instituciones	Detalles
CIET	La mejora de los mecanismos en la provisión de servicios o productos, así como en la participación ciudadana, se ligará al interés por darle seguimiento a los resultados.	La mejora de las instituciones en sus resultados y fomento a la gobernanza, está ligada al interés por aprovechar la retroalimentación en el proceso.	Centrado en la generación de un diagnóstico como herramienta para la toma de decisiones y seguimiento. Emplea datos objetivos, aunque el énfasis se encuentra en el análisis cualitativo. Contempla aspectos de servicios públicos y gobernanza local, con resultados de seguimiento opcional en la toma de decisiones a nivel nacional en temas prioritarios. Algunos señalamientos por la ciudadanía han generado controversias por la parte pública, creando rechazo.
CARE	La autoevaluación permite detectar espacios de mejora en los mecanismos de actuación de los gobiernos locales, enfocándolos a unos que fomenten la gobernanza local	Se propone una autoevaluación, que permita fortalecer las instituciones en la incorporación de la gobernanza	Genera un reporte narrativo, tendiendo al desarrollo de la ciudadanía y su empoderamiento a futuro, con vistas a implementarse en un plan de acción, sustentado en una línea base. Sin embargo, aun cuando considera información cualitativa y cuantitativa, no incluye índices que permitan la comparación entre espacios, reduciendo su utilidad
PCPS	Los mecanismos que definen las políticas pueden ser reconsiderados a partir de los resultados obtenidos en las consultas, buscando fomentar la participación ciudadana	Busca mejorar las instituciones, con base en los resultados obtenidos en indicadores, enfatizando en temas presupuestarios y comparando resultados municipales	Enfocada a la provisión de servicios y productos urbanos, incluyendo algunos aspectos de gobernanza, en torno a la participación ciudadana, específicamente para las Filipinas. Genera indicadores de seguimiento, a partir de información cuantitativa oficial, así como cualitativa producto de la aplicación de cuestionarios.
UNCDF	Se fomenta la mejora de mecanismos que posibilitan las políticas de las administraciones, mediante el seguimiento a indicadores de desempeño	Se fomenta el desarrollo y aprendizaje institucional, a través del cumplimiento a buenas prácticas, mediante el seguimiento a indicadores de desempeño	Da uso primordial de información oficial cuantitativa y cualitativa, generando mediciones para la comparativa entre espacios. Usado como mecanismo para la asignación de presupuestos. Aunque no incluye participantes ciudadanos, se observa tendencia a la buena gobernanza. El proceso de autoevaluación puede ser cuestionable en la veracidad de los resultados
DILG	Son identificadas buenas prácticas las cuales pueden ser retomadas por autoridades de diversos niveles o espacios	Las buenas prácticas al interior de las instituciones son retomadas con la finalidad de difundirlas en los diferentes gobiernos locales	Emplea fuentes oficiales y autoevaluaciones. Su objetivo es generar reportes de desempeño y productividad para la toma de decisiones o difusión, conforme a estándares previamente establecidos. Se desarrollan diagnósticos de alcance regional, así como municipal. Los reportes son de contenido técnico, lo que dificulta su divulgación

Identificación	Mecanismos	Instituciones	Detalles
UNDP	Se busca identificar fallas en los mecanismos de provisión de servicios públicos, donde existen incentivos para la corrupción, buscando así reducirlos a la vez que se fomenta un aprendizaje institucional	Se busca identificar fallas en las instituciones, las cuales dan lugar a actos de corrupción, con ello pudiendo frenarlos y generando aprendizaje institucional	Instrumento enfocado a medir la corrupción, generando indicadores y opiniones de usuarios de servicios públicos. Da preferencia a la información procedente de registros administrativos y presupuestarios, además de autoevaluaciones. La información se presenta desde la perspectiva de avances en el combate a la corrupción, para reducir el rechazo, sin embargo, la falta de validación puede minar su veracidad
AChM	Promueve la revisión de todos los procedimientos, normas y regulaciones en los diversos niveles de gobierno, tendiendo al acceso a la información	Se observa la estructura de instituciones, con énfasis en el acceso a la información	Centrada en el acceso a la información, más no su calidad. Emplea sólo información oficial, mediante autoevaluaciones, permitiendo generar indicadores para comparar entre diversos espacios. Promueve la transparencia activa, como un estándar.
Global Integrity	Los mecanismos de las políticas son analizados buscando mejorar la accesibilidad a la información, así como espacios de mejora en los mismos, además de los indicadores que pueden favorecer tal aspecto	Se observa el funcionamiento de las mismas, buscando fortalecer las áreas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas	Enfocada a combatir la corrupción y fomentar la gobernanza, mediante indicadores de desempeño. Prefiere información cuantitativa oficial, aunque puede incorporar aspectos cualitativos, siempre que exista un fuerte sustento de ello. La metodología se considera robusta y transparente, enfocada a la generación de resultados comparables y objetivos, sin embargo, el análisis se centra exclusivamente en elementos formales, sin reconocer los informales. Observa prácticas que se considera reducen la corrupción, aunque ello puede no ser necesariamente confirmado en un análisis cuantitativo
PNUD-Eslovaquia	Son identificadas buenas prácticas y espacios de mejora, con respecto al objetivo final de mejorar las capacidades gubernamentales en la oferta de servicios públicos	Se busca comprender las capacidades de las áreas responsables en la oferta de servicios públicos, orientándolas a un autoaprendizaje institucional.	Evalúa la capacidad en la oferta de servicios públicos, identificando problemáticas y estrategias de acción, a la vez que generando aprendizaje institucional. Emplea información cuantitativa y cualitativa. El usuario final de la información es el mismo PNUD, aunque está disponible para el público interesado, por lo que el diseño puede modificarse. El análisis es amplio, pero se queda en la etapa de diagnóstico con carácter no vinculatorio

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2015 e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2021.

Anexo 6.

Método del Acuerdo sobre la Gobernanza en los Marcos Estudiados.

Marco	Diferencias Generales	Semejanza Crucial en:		
		Transparencia y Rendición de Cuentas	Cambio social	
UN-HABITAT	Diagnóstico y participación	Buena Gobernanza y Gobernanza Urbana	Limitada	Hacia la buena gobernanza producido con indicadores
Impact Alliance	Diagnóstico y participación	Buena Gobernanza	Amplia	Mejora integral como objetivo hacia la buena gobernanza
GOFORGOLD	Diagnóstico y participación	Gobernanza	Limitada	Indicadores como mecanismo
International IDEA	Diagnóstico y participación	Democracia y Participación Ciudadana	Limitada	Mejora integral hacia la democracia
Tocqueville	Diagnóstico	Gobernanza	Limitada	Indicadores como mecanismo
PNUD	Diagnóstico y participación	Buena Gobernanza y Descentralización	Limitada	Mejora integral como objetivo hacia la buena gobernanza
Indonesia	Diagnóstico y participación	Gobernanza	Amplia	Mejora integral como objetivo hacia la gobernanza
MIDAMOS	Diagnóstico y participación	Gobernanza	Limitada	Indicadores como mecanismo
Centro Estudios para el Futuro	Diagnóstico	Mejor Gobierno	Amplia	Gobernanza mediante mejores normativas
INAFED	Diagnóstico	Mejor Gobierno	Limitada	Indicadores como mecanismo
Unión Europea	Diagnóstico y participación	Cohesión y bienestar	Limitada	Mejora integral como objetivo hacia la gobernanza
Public Affairs Centre	Diagnóstico y participación	Mejor Gobierno	Amplia	Acceso a mejores productos y servicios públicos
Banco Mundial	Diagnóstico	Gobernanza	Limitada	Indicadores como mecanismo
CIET	Diagnóstico y participación	Mejor Gobierno	Limitada	Acceso a mejores productos y servicios públicos
CARE	Diagnóstico y participación	Gobernanza	Limitada	Mejora integral como objetivo hacia la gobernanza
PCPS	Diagnóstico y participación	Mejor Gobierno	Amplia	Acceso a mejores productos y servicios públicos
UNCDF	Diagnóstico y participación	Mejor Gobierno	Amplia	Mejores gobiernos gracias a indicadores
DILG	Diagnóstico	Mejor Gobierno	Limitada	Mejores gobiernos gracias a indicadores
UNDP	Diagnóstico y participación	Combate a la corrupción	Limitada	Mejores gobiernos gracias a indicadores
AChM	Diagnóstico	Acceso a la información	Amplia	Mejores gobiernos gracias a indicadores
Global Integrity	Diagnóstico	Combate a la corrupción	Amplia	Mejores gobiernos y gobernanza gracias a indicadores
PNUD-Eslovaquia	Diagnóstico	Mejor Gobierno	Amplia	Mejores gobiernos gracias a indicadores

Espacio territorial de aplicación, institución promotora, método de análisis propuesto

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 7.

Método de las Diferencias sobre la Gobernanza en los Marcos Estudiados.

Marcos	Semejanzas Generales	Diferencia Crucial				Resultados para la gobernanza		
		Información	Actores	Contexto	Redes			
UN-HABITAT	Participación de la autoridad, generación de diagnósticos, promoción de acciones que fortalecen de forma directa o indirecta a la gobernanza, búsqueda de un cambio social	Las instituciones y mecanismos de políticas son estudiados, buscando mejorarlos con vista a acciones que fortalecen de forma directa o indirecta la gobernanza	Empleo de indicadores en el diagnóstico	Cuantitativa	Autoridades	No	Limitado	Fomento limitado y sin vinculación
Impact Alliance				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades, ciudadanía e intermediarios	Amplio	Amplio	Fuerte fomento
GOFORGO LD				Cuantitativa	Autoridades y algunos representantes de redes	Limitado	Limitado	Fomento limitado
International IDEA				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades y algunos representantes de redes	Amplio	Limitado	Fomenta la democracia y con ello la gobernanza
Tocqueville				Cuantitativa	Autoridades	Limitado	Limitado	Fomento limitado
PNUD				Cuantitativa	Autoridades, ciudadanía e intermediarios	Amplio	Amplio	Fuerte fomento
Indonesia				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades, ciudadanía e intermediarios	Amplio	Amplio	Fuerte fomento
MIDAMOS				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades, ciudadanía e intermediarios	Limitado	Amplio	Fomento limitado
Centro Estudios para el Futuro				Cuantitativa	Centro de investigación, que selecciona actores	No	No	Fomento limitado
INAFED				Cuantitativa	Autoridades acompañadas de validador	No	No	Fomento limitado
Unión Europea				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades, ciudadanía e intermediarios	Amplio	Limitado	Fuerte fomento
Public Affairs Centre				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades, ciudadanía e intermediarios	Amplio	Limitado	Fuerte fomento
Banco Mundial				Cuantitativa	Centro de investigación, que selecciona actores	No	No	Fomento limitado
CIET				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades y ciudadanía	Limitado	Limitado	Fomento limitado
CARE				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades, ciudadanía e intermediarios	Amplio	Amplio	Fuerte fomento
PCPS				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades, ciudadanía e intermediarios	Amplio	Amplio	Fuerte fomento
UNCDF				Cualitativa y cuantitativa	Autoridades acompañadas de validador	No	No	Fomento limitado
DILG	Cuantitativa	Autoridades acompañadas de validador	No	Limitado	Fomento limitado			

Marcos	Semejanzas Generales	Diferencia Crucial				Resultados para la gobernanza
		Información	Actores	Contexto	Redes	
UNDP		Cuantitativa	Autoridades y ciudadanía	No	No	Fomento limitado
AChM		Cuantitativa	Autoridades	No	No	Fomento limitado
Global Integrity		Cualitativa y cuantitativa	Centro de investigación, que selecciona actores	No	Amplio	Fomento limitado
PNUD-Eslovaquia		Cualitativa y cuantitativa	Autoridades, ciudadanía e intermediarios	Limitado	Limitado	Fomento limitado y sin vinculación

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 8.

Instrumentos Normativos Considerados por Entidad.

Entidad	Clave	Instrumentos Considerados
Aguascalientes	AGS	(1) Constitución Política del Estado de Aguascalientes, (2) Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes y (4) Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes
Baja California	BCN	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, (2) Ley de Planeación para el Estado de Baja California, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California y (4) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California
Baja California Sur	BCS	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, (2) Ley de Planeación del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, (3) Ley de Participación Ciudadana para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, (4) Ley de Desarrollo Urbano para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur
Campeche	CAMP	(1) Constitución Política del Estado de Campeche, (2) Ley de Planeación del Estado de Campeche y sus Municipios, (3) Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche y sus Municipios
Chiapas	CHIS	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, (2) Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, (3) Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, (4) Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas
Chihuahua	CHIH	(1) Constitución Política del Estado de Chihuahua, (2) Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, (4) Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua
Ciudad de México	CDMX	(1) Constitución Política de la Ciudad de México, (2) Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito federal, (3) Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, (4) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
Coahuila de Zaragoza	COAH	(1) Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, (2) Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza, (3) Ley de Participación Ciudadana para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza, (4) Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza, (5) Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza
Colima	COL	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, (2) Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, (4) Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima
Durango	DGO	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, (2) Ley de Planeación del Estado de Durango, (3) Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, (4) Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango
México	MEX	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, (2) Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, (3) Código Electoral del Estado de México, (4) Código Administrativo del Estado de México
Guanajuato	GTO	(1) Constitución Política para el Estado de Guanajuato, (2) Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, (3) Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, (4) Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato
Guerrero	GRO	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, (2) Ley Número 994 de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero, (3) Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero, (4) Ley Número 790 de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero

Entidad	Clave	Instrumentos Considerados
Hidalgo	HGO	(1) Constitución Política del Estado de Hidalgo, (2) Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, (3) Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo, (4) Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo
Jalisco	JAL	(1) Constitución Política del Estado de Jalisco, (2) Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, (3) Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, (4) Código Urbano para el Estado de Jalisco
Michoacán de Ocampo	MICH	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, (2) Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo, (3) Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, (4) Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, (5) Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo
Morelos	MOR	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, (2) Ley Estatal de Planeación, (3) Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, (4) Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos
Nayarit	NAY	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, (2) Ley de Planeación del Estado de Nayarit, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit, (4) Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit
Nuevo León	NL	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, (2) Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León, (3) Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, (4) Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León
Oaxaca	OAX	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, (2) Ley Estatal de Planeación, (3) Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, (4) Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca
Puebla	PUE	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, (2) Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, (3) Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, (4) Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla
Querétaro	QRO	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, (2) Ley de Planeación del Estado de Querétaro, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, (4) Código Urbano del Estado de Querétaro
Quintana Roo	QROO	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, (2) Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo, (4) Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	SLP	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, (2) Ley de Planeación del Estado y Municipios de San Luis Potosí, (3) Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí, (4) Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí
Sinaloa	SIN	(1) Constitución Política del Estado de Sinaloa, (2) Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, (4) Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
Sonora	SON	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, (2) Ley de Planeación del Estado de Sonora, (3) Ley de Participación Ciudadana de Sonora, (4) Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora
Tabasco	TAB	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, (2) Ley de Planeación del Estado de Tabasco, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, (4) Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco

Entidad	Entidad	Entidad
Tamaulipas	TAMPS	(1) Constitución Política del Estado de Tamaulipas, (2) Ley Estatal de Planeación, (3) Ley de Participación Ciudadana del Estado, (4) Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas
Tlaxcala	TLAX	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, (2) Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, (3) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, (4) Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, (5) Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala, (6) Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tlaxcala
Veracruz de Ignacio de la Llave	VER	(1) Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, (2) Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, (3) Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, (4) Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Yucatán	YUC	(1) Constitución Política del Estado de Yucatán, (2) Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, (3) Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán, (4) Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán
Zacatecas	ZAC	(1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, (2) Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y Sus Municipios, (3) Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, (4) Código Territorial y Urbano para el Estado de Zacatecas y sus Municipios

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 9.

Artículos Considerados en los Instrumentos Normativos por Entidad.

Clave	Artículos por Instrumento
AGS	(1) 7 Planeación; 71 Atribución municipal en la planeación. (2) 3 Planeación estatal a través del IPLANEA, 5 Principios de planeación; 8 Planeación con actores públicos, sociales y privados en el Sistema Estatal de Planeación Democrática; 9 Congruencia en los objetivos y prioridades de la planeación; 10-15 Sistema Estatal de Planeación; 16-21 Comité de Planeación y Estado; 23 Proceso de planeación; 25 Planes y programas; 30 Plan de Largo Plazo para el Desarrollo del Estado; 43 IPLANEA asesorará municipios; 51-56 Participación social; 69-74 Subcomités intrarregionales; 75-80 Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación; 81-107 IPLANEA. (3) 3 Instrumentos de participación ciudadana. (4) 3 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano mejorará nivel de calidad de vida; 5 Planeación territorial y urbana como interés social; 18 Congruencia de la planeación territorial y urbana con la planeación del desarrollo; 45-51 Comités municipales; 52 Conurbaciones intraestatales; 53-59 Comisiones de conurbaciones intraestatales; 80 Planeación territorial y urbana prioridad en el desarrollo; 81 Programas, 84-108 Elementos de los programas; 109-126 Administración territorial y urbana; 317-338 Sistema Estatal de Suelo y Reservas Territoriales para el Ordenamiento del Territorio, el Desarrollo Urbano y la Vivienda, 656 Convenios de conurbación; 666 Convenios de zonas metropolitanas, 672-674 IMPLAN metropolitano; 676-683 Participación social
BCN	(1) 11 Planeación del desarrollo y ordenamiento territorial; 49 Facultades del gobernador en la materia; 82-84 Atribuciones municipales en el desarrollo urbano; 104 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano son temas de utilidad pública. (2) 4 Principios de la planeación; 5 Responsables; 8 INEPLAN observa la congruencia; 12-14 Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo y modalidades de planeación; 19 Atribuciones del INEPLAN; 20 Atribuciones del COPLADE; 28-32 Participación social; 33-46 Etapas de planeación y características; 60 INEPLAN; 61 IMPLAN; 65-68 Coordinación Estado-municipios; 69-72 Concertación; 73-76 Indicación en comportamiento de actores hacia objetivos; 77 SEDOC. (3) 3 Instrumentos de participación ciudadana; 10 Respeto a los derechos. (4) 3 Ordenamiento y desarrollo para mejorar la calidad de vida; 7-22 Concurrencias y competencias; 23-29 Sistema Estatal de Programas de Desarrollo Urbano. 30 Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo Urbano; 91-99 Conurbaciones y Zonas Metropolitanas
BCS	(1) 6 Planeación y objetivos; 11 Planeación territorial y urbana y municipio. (2) 2-3, 5-7 Planeación Democrática del Desarrollo; 9-11 Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo; 20-21 Oficina de Planeación, Evaluación y Promoción de Políticas Públicas y congruencia; 29-32 Comité de planeación estatal; 33-36 Comité de planeación municipal; 37-43 Consejo de participación estatal; 44-47 Comités de participación municipales; 48 Proceso de planeación; 49 Planeación democrática; 54 Congruencia entre programas; 59 Tipos de planes y programas; 69-75 Concertación e inducción; 79 Oficina de Planeación, Evaluación y Promoción de Políticas Públicas; 83 Tipos de evaluación; 87-88 Sistema de Información para la Planeación Democrática del Desarrollo del Estado de Baja California Sur. (3) 4 Mecanismos de participación ciudadana; 49 Revocación. (4) 4 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para mejorar la calidad de vida; 14-15 IMPLANES; 15Bis. Comisiones consultivas; 16 Programas y planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; 17-17Ter. Proceso de planeación y Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial de Baja California Sur
CAMP	(1) 18 Mecanismos de participación. (2) 2 Objetivos de la planeación; 4 Principios de la planeación; 18-33 Sistema Estatal de Planeación Democrática; 34-38 Participación social; 59 Vertientes de la planeación. (3) 6 Comités de planeación en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano; 14-15 Programa Estatal Sectorial de Desarrollo Urbano

Clave	Artículos por Instrumento
CHIS	<p>(1) 12 Planes en línea con objetivos nacionales. (2) 3 Objetivos de planeación; 6-8 Sistema Estatal de Planeación Democrática; 9-12 Proceso de planeación y principios; 14 Instrumentos de planeación; 16 Elaboración del Plan Estatal; 33-39 Coordinación, inducción y concertación; 43 Congreso estatal examina y aprueba planes; 48-51 Participación social; 54-58 Sistema Estatal del Seguimiento y Evaluación; 59-62 Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica; 52 Herramientas del Sistema de Planeación Democrática. (3) 422 Instrumentos de participación; 489 Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas. (4) 4 Principios de la política territorial y urbana; 6 Utilidad pública; 7-8 Concurrencia; 15-16 Coordinación y concertación; 17-20 Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 21-25 Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación; 26-28 Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano para la entidad y municipios; 29-31 Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 67 Gobernanza metropolitana; 136-139 Participación social; 140-141 Transparencia y rendición de cuentas; 143-145 Sistema Estatal de Información Territorial y Urbano, 146-147 Observatorios ciudadanos</p>
CHIH	<p>(2) 2, 4 Objetivos de planeación; 5-8 Sistema Estatal de Planeación Democrática; 9-10 Participación social; 34-37 Coordinación; 38-41 Concertación e inducción. (3) 7 Mecanismos de participación; 9-15 Consejo Consultivo de Participación Ciudadana; 34 Recursos de inconformidad; 61 Instrumentos de participación social. (4) 2 Desarrollo urbano, como interés público; 4 Objeto del desarrollo urbano sostenible; 14 Órganos auxiliares en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano; 15-17 Consejos de desarrollo urbano sostenible; 18-19 Comisiones de zonas conurbadas o metropolitanas; 20 Consejos municipales; 21-22 IMPLANES; 24 Sistema Estatal de Planeación Urbana; 25-33 Índices prioritarios de desarrollo sostenible y Dictamen Municipal de Desarrollo Urbano Sostenible y Consulta pública; 53-54Bis. Formulación y procedimiento de Programas; 210-229 Participación social</p>
CDMX	<p>(1) 15 Objetivos de la planeación, principales instrumentos y el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. (2) 2 Principios de la planeación; 11-14 Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; 15 Proceso de planeación; 54-57 Participación social; 58-64 Mecanismos de participación. (3) 7 Mecanismos de participación; 14-15 Autoridades implicadas y responsabilidades; 188-202 Plataforma digital. (4) 2 Principios del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano; 5 Asamblea; 6 Jefe de Gobierno; 16 Órganos auxiliares del desarrollo urbano; 28-29 Instrumentos de planeación de orden superior; 32 Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano; 34 Programas aprobados por la Asamblea; 41 Proceso de los programas</p>
COAH	<p>(2) Planeación Democrática y principios; 9-10 Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus municipios; 11-17Bis. Comités de planeación; 19 STYP; 23-24 Consejos consultivos; 25 Participación Ciudadana; 26 Proceso de planeación; 38-44 Coordinación; 45-48 Concertación. (3) 4 mecanismos de participación ciudadana. (4) 98-101 Juicio de Participación Ciudadana. (5) 3 Principios del ordenamiento territorial y desarrollo urbano; 7 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano son temas de interés social; 14 IMPLANES; 17-22 Participación democrática; 23 Participación por Consejos consultivos; 24-29 Consejos consultivos por niveles; 30 Instrumentos de planeación territorial y urbana; 31 SIDUM corrobora congruencia; 36 Programa partirá de foros ciudadanos; 38 Consulta pública para el Programa; 43-55 Gobernanza Urbana; 68 Aprobación de planes y programas por Consejos; 73 SIDUM y Consejos participan en la revisión de congruencia, 297 Sistema Estatal de Información del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial; 298-299 Observatorios urbanos</p>

Clave	Artículos por Instrumento
COL	(1) 11 Objetivos de la planeación; (2) 3 Planeación Democrática del Desarrollo; 4 Principios de la planeación; 7, 61, 62 Concertación, colaboración y coordinación; 8-31 Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima y sus municipios, Comités de planeación; 32-40 Participación social, Consejos de participación; 41 Etapas de planeación; 74-75 Sistema de Información para la Planeación Democrática del Desarrollo del Estado de Colima. (3) 14 Mecanismos de participación; 7 Instituto Electoral del Estado de Colima. (4) 2 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano son temas de utilidad pública; 3 El ordenamiento territorial y el desarrollo urbano tenderán a mejorar las condiciones de vida; 19; Estado; 23-34 Comisiones de participación social; 36-43 Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano y Programas considerados; 66-68 Participación social; 78-93 Conurbaciones; 380-386 Participación social
DGO	(1) 45-49 Planeación del desarrollo. (2) 2 Principios de la planeación; 3 Planeación estatal del desarrollo; 7-13 Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo; 14-17 Participación social; 34 Planeación municipal, 40-48 Coordinación; 49-53 Concertación e inducción; 54-63 Comité de planeación. (3) 20 Mecanismos de participación; 66 Impugnaciones. (4) 2 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano son temas de utilidad pública; 10 Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; 13-18 Comisiones de desarrollo urbano; 44-49 Comisiones de conurbación; 55-58 Participación en la planeación del desarrollo urbano; 76-83 Sistema de información
MEX	(1) 139 Planeación Democrática. (2) 4-6 Planeación Democrática; 12-21 Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, el Instituto de Información e Investigación, Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México; 22 Congreso; 39-43 Coordinación; 44-51 Comités de Planeación. (3) 1 Mecanismos de participación ciudadana; 510-512 Consulta popular; 560 Referéndum. (4) 5.2 Principios de la planeación territorial y urbana; 5.9 Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano; 5.10 IMPLANES; 5.11-5.12 Consejo Consultivo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano; 5.13-5.15 Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Metropolitano; 5.20 Proceso de planeación; 5.27 Conurbaciones y zonas metropolitanas; 5.58-5.60 Sistema Estatal de Información del Desarrollo Urbano
GTO	(1) 14 Planeación Democrática. (2) 4 Principios de la planeación; 9-13 Sistema Estatal de Planeación; 14-15 Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato; 16-21 Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato; 22-23 Comisiones de conurbación o metropolitanas; 24 Planes y programas; 25 Plan Estatal de Desarrollo; 40-42 Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica; 43-47 Participación social; 48-51 Coordinación y concertación. (3) 3 Mecanismos de participación ciudadana; 10 Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; 69 Tribunal de lo Contencioso Administrativo; 70 Supremo Tribunal de Justicia. (4) 3 Principios de la planeación territorial y urbana; 4 Utilidad pública; 5 El ordenamiento en la mejora de la calidad de vida; 12-15 Concurrencia y coordinación; 17-17Bis.2 Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial; 29 Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato; 35-36 Unidad administrativa municipal; 40 Instrumentos de planeación; 44 Proceso de planeación; 48 Formulación y aprobación del Programa estatal; 58-58Bis. Formulación y aprobación de programas municipales y parciales; 71 Formulación y aprobación de programas metropolitanos; 129Bis. Gobernanza metropolitana; 215 Subsistema Estatal de Información Geográfica, Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbano; 516-520 Participación social; 520Bis. - 520Quinquies2 Consejos estatal y municipales; 528-529 Concertación social y privada; 529Bis. - 529Bis.3 Observatorios ciudadanos

Clave	Artículos por Instrumento
GRO	(1) 154-159 Consejo de Políticas Públicas y objetivos de la planeación. (2) 2 Objetivos y principios de la planeación; 24-37 Sistema Estatal de Planeación Democrática; 38-43 Sistema Municipal de Planeación Democrática; 44-45 Etapas de planeación y Banco de Programas y Proyectos de Inversión Estatal; 46-47 Participación social. (3) 3 Instrumentos de participación ciudadana; 11, 26, 43 Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero; 35, 43 Congreso del Estado. (4) 4 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano para mejorar la calidad de vida; 5 Principios de la política territorial y urbana; 7-12 Concurrencia; 13-14 Concertación y coordinación; 15-18 Órganos auxiliares; 19-21 Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 22-24 Comisiones metropolitanas o de conurbaciones intraestatales; 25-27 Consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda; 28-62 Sistema Estatal de Planeación Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano e instrumentos de planeación; 44-46 Gobernanza metropolita y de conurbación; 50 Proceso de planeación; 140-143 Participación social y transparencia; 145-146 Sistema Estatal de Información Territorial y Urbano; 147-149 Observatorios ciudadanos
HGO	(1) 85 Planeación Democrática. (2) 3 Principios de planeación; 14-25 Sistema Estatal de Planeación Democrática, comités y subcomités de planeación; 42-53 Sistema Municipal de Planeación Democrática; 54-62 Planeación regional; 63-66 Sistema de Información Estadística y Geográfica del Estado de Hidalgo; 72-76 Coordinación; 77-83 Concertación. (3) 3 Instrumentos de participación ciudadana; 22 Instituto Estatal Electoral y Tribunal Superior de Justicia del Estado; 66 Impugnaciones. (4) 2 Objetivos de la planeación territorial y urbana; 8 Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial; 10-13 Sistema Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; 24-26 Coordinación para conurbaciones; 37-46 Participación social e IMPLANES; 181-185 Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo y observatorios municipales
JAL	(1) 11 Mecanismos de participación ciudadana; 15 Objetivos de planeación. (2) 4 Principios de la planeación; 7 Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 11-17 Sistema Estatal de Planeación Participativa; 43 Instituto Metropolitano de Planeación; 47-53 Consejos municipales; 75-77 Participación ciudadana; 78-79 Coordinación; 88 Enlace municipal de planeación. (3) 8-29 Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco; 30-151 Participación popular y mecanismos de participación ciudadana; 152-153 Impugnaciones. (4) 3 Planeación territorial y urbana son de interés social; 4 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano para mejorar la calidad de vida; 9 Secretaría de Infraestructura y Obra Pública y Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial; 10 IMPLANES, 12-35 Procuraduría de Desarrollo Urbano; 36-52 Participación social y observatorios urbanos; 78A Instrumentos de planeación; 92-93, 98, 102, 106, 111, 116, 123 Procesos de planeación
MICH	(1) 129 Planeación económica y social. (2) 3 Objetivos de la planeación; 8-15 Sistema de Planeación Integral del Estado de Michoacán; 18 Congreso; 36-43 Coordinación, Comité de Planeación para el desarrollo; 44-48 Concertación e inducción; 49-53 Participación social. (3) 5 Mecanismos de participación ciudadana; 77 Impugnaciones. (4) 5 Impugnaciones. (5) 3 Desarrollo urbano es de utilidad pública; 4 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano mejorarán la calidad de vida; 7Bis. Ordenamiento territorial y desarrollo urbano enfocada a los objetivos de planeación nacional; 7 Ter. Principios de la planeación; 7Quater- 7Octies Estrategia Territorial Estatal Intersectorial; 7Nonies-7Duodecies Participación ciudadana; 13 SEMACCCDET; 15-37 Participación social; 39 Zonas conurbadas; 47Bis. - 47Quinquies. IMPLANES; 47 Sixies-47Nonies. Observatorios urbanos; 55Bis. -57 Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano Sustentable; 58-61 Sistema Estatal de Información para el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano Sustentable; 62 Instrumentos de planeación; 65 Coordinación y concertación; 91 Proceso de planeación;
MOR	(1) 19 Bis. Mecanismos de participación; 85-E Desarrollo sustentables; 119 Objetivos de planeación. (2) 2 Principios de planeación; 6 Congreso; 14-20 Sistema Estatal de Planeación Democrática; 21-22 Participación social; 23-24 Periodos de planeación; 28 Planes y programas; 47-50 Coordinación; 51-61 Concertación e inducción. (3) 29 Mecanismos de participación; 140 Impugnaciones. (4) 2 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano mejorará calidad de vida; 3 Ayuntamientos tendrán unidades de planeación; 7 Secretaría de Desarrollo Sustentable; 8 Municipios; 11-22 Consejos; 23-29 Comisiones de conurbación y zona metropolitana; 30-31 Participación social; 32-34 Sistema Estatal de Planeación Urbana y Regional e instrumentos de planeación; 36-45Bis. Proceso de planeación

Clave	Artículos por Instrumento
NAY	(1) 17 Mecanismos de participación; 134 Objetivos de la planeación. (2) 3 Premisas de la planeación; 4-10 Sistema Estatal de Planeación; 10-26 Instituto de Planeación del Estado de Nayarit; 27-30 Consejos consultivos ciudadanos; 38-41 Consejo General de Participación Ciudadana para el Desarrollo del Estado de Nayarit; 44-45 Planes y programas; 48-49 Aprobación; 65-67 Sistema de Geografía, Estadística y Evaluación; 68-72 Participación social; 73-76 Coordinación y concertación. (3) 6 Mecanismos de participación; 54 Impugnaciones. (4) 3 Principios en la planeación territorial y urbana; 5 La planeación territorial y urbana es de interés público; 15-16 Instituto de Planeación del Estado de Nayarit; 21-39 Consejos y Comisiones; 40-54 Sistema Estatal de Planeación Territorial, instrumentos de planeación; 57, 61-64 Participación en la formulación; 154-157 Participación social; 168-169 Observatorios ciudadanos;
NL	(1) 24 Objetivos del desarrollo. (2) 3 Principios de la planeación; 7-13 Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica; 15 Planeación estratégica; 23-25 Concertación y coordinación; 27-28 Participación ciudadana. (3) 13 Instrumentos de participación ciudadana; 112 Controversias. (4) 4 Principios del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano; 7 Concurrencia; 10 Secretaría de Desarrollo Sustentable; 12-13 Coordinación y concertación; 15-21 Consejos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y organismo metropolitanos; 22-24 Comisión Estatal de Desarrollo Urbano; 36 Comisión de Ordenamiento Metropolitano de Desarrollo Urbano; 47 Comisiones de Planeación Regional; 50-59 Sistema estatal de planeación del desarrollo urbano e instrumentos de planeación; 61 Proceso de planeación; 351-353 Centro de Colaboración Geoespacial; 425-428 Participación ciudadana y social; 430-431 Observatorio ciudadano
OAX	(1) 20 Objetivos de planeación; 25 Mecanismos de planeación. (2) 5 Objetivos de planeación; 9-10 Sistema Estatal de Planeación: Principios rectores; 21-25 Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo; 32-34 Proceso de planeación; 45 Instrumentos de planeación; 66 Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca; 105 Sistema Estatal de Planeación; 114-116 Participación. (3) 12 Mecanismos de participación; 81 Impugnaciones. (4) 2 Orientación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano; 3 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano son de utilidad pública; 4Bis. Principios de política; 6 Aprobación; 7 Estado; 8 Municipios; 13-18 Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 19-43 Instrumentos y proceso de planeación; 51-52 Participación social;
PUE	(1) 107 Objetivos de planeación. (2) 8 Secretaría de Planeación y Finanzas; 12 Municipios; 13-15 Comités de planeación; 16-20 Sistema Estatal de Planeación Democrática; 20-25, 28 Proceso e instrumentos de planeación; 73-80 Participación ciudadana y sus mecanismos. (3) 11 Plebiscito y Referéndum; 89 Revisión. (4) 4 Principios de política; 7-11 Concurrencia; 14-15 Ejecutivo; 16 Municipios; 17-20 Coordinación y concertación; 22 Órganos auxiliares; 23-29 Consejos y Comisiones; 30-31 Sistema Estatal de Planeación Democrática; 38, 41, 44, 48, 51 Aprobación; 54-56 Congruencia; 77-85 Gobernanza metropolitana; 177-178 Participación ciudadana y social; 188-191 Sistema de Información Territorial y Urbano; 192-194 Observatorios ciudadanos
QRO	(1) 22 Planeación. (2) 2 Planeación del desarrollo; 3 Principios de planeación; 4 Planeación Democrática; 5 Comité de Planeación para el Desarrollo; 6 Ejecutivo; 9-21 Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo; 22-33 Órganos de planeación; 34-42 Sistema Estatal de Concertación Social; 43, 46 Comités y elaboración; 54 Congruencia. (3) 3 Instrumentos de participación ciudadana; 81 Impugnaciones. (4) 3 Principios de la política territorial y urbana; 5-7 Concurrencia; 9 Ejecutivo; 10 Municipios; 27-31 Sistema Estatal de Planeación Urbana e instrumentos; 35-38, 43-48, 59 Proceso de planeación; 127-129 Observatorios urbanos;
QROO	(1) 9 Planeación Democrática. (2) 8 Principios de la planeación; 9-11 Estado y municipios; 19-28 Sistema de Planeación Democrática del Estado de Quintana Roo e instrumentos; 29-43 Comités; 56 Programas; 66-80 Proceso de planeación; 118-126 Participación social y mecanismos de participación; 127-130 Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo del Estado de Quintana Roo. (3) 4 Mecanismos de participación; 96 Impugnaciones. (4) 4 Principios de política territorial y urbana; 11-12 Ejecutivo; 13 Municipios; 15 IMPLANES; 17-30 Participación social y ciudadana, Consejos; 31 Instrumentos; 34-35 Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial; 38 Participación en el proceso de planeación; 67 Congruencia; 188-191 Sistema Estatal de Información del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, observatorios urbanos

Clave	Artículos por Instrumento
SLP	(1) 14 Planeación Democrática. (2) 3 Principios de la planeación estratégica; 4 Instrumentos y congruencia; 6-15 Sistema Estatal de Planeación Democrática y Deliberativa, participación ciudadana y Comités de planeación; 36-43 Consejos de desarrollo y participación ciudadana. (3) 1 Mecanismos de participación; 22 Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. (4) 5 Principios de planeación; 6 Utilidad pública; 12 Concurrencia; 14-15 Ejecutivo; 17 SEDUVOP; 18 Municipios e IMPLANES; 19-20 Coordinación y concertación; 22-33 Consejos; 34-37 Instituto Estatal de Planeación Urbana; 38-41 IMPLANES; 42 Institutos Metropolitanos de Planeación Urbana; 43-47 Procuraduría urbana; 48-49 Participación ciudadana y social; 53-54 Observatorios ciudadanos; 65-70 Sistema Estatal de Planeación para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano, instrumentos y proceso de planeación; 79-88 Gobernanza metropolitana
SIN	(1) 3 Desarrollo. (2) 2 Principios de la planeación; 5 Ejecutivo estatal; 8, 32 Municipios; 10-17 Sistema Estatal de Planeación Democrática; 18-19 Participación social; 20-25 Instrumentos de planeación; 28 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sinaloa; 36-37 Coordinación; 38-40 Concertación e inducción. (3) 4 Instrumentos de participación ciudadana; 11 Impugnaciones. (4) 2 Principios de la planeación territorial y urbana; 10 Estado; 11 Secretaría de Desarrollo Sustentable; 12 Municipios; 14-43 Órganos auxiliares, Instituto Estatal de Planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano e IMPLANES; 44-49 Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano e instrumentos; 58-59 Comisión de Ordenamiento Metropolitano o conurbación y Consejo consultivo; 50, 52, 71, 72, 94 Proceso de planeación; 89-90 Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable; 95-97 Aprobación; 287-288 Participación social; 292-293 Sistema de Información Territorial y Urbano; 294-297 Observatorios ciudadanos
SON	(1) 25-C Objetivos de la planeación. (2) 2 Principios de la planeación; 6-7 Ejecutivo; 9-21 Sistema Estatal de Planeación Democrática, Secretaría de Hacienda, municipios e instrumentos; 22-24 Participación ciudadana, mecanismos de planeación y Comités; 27-29 Agendas de Largo Plazo; 55-57 Coordinación; 58-62 Concertación e inducción. (3) 4 Instrumentos de participación; 122 Apelaciones. (4) 3 Principios de la planeación territorial y urbana; 5 Concurrencia; 6 Estado y Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano; 7 Municipios; 8 Coordinación y concertación; 9-11 Órganos auxiliares; 12-46 Sistema Estatal de Planeación Territorial, proceso de planeación, instrumentos, la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial y la Gobernanza metropolitana; 106 IMPLANES; 139-140 Participación ciudadana y social; 145-146 Sistema Estatal de Información para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 147-150 Observatorios ciudadanos

Clave	Artículos por Instrumento
TAB	(1) 76 Principios de la planeación. (2) 2 Principios de la planeación; 4, 6 Estado; 5, 7 Municipios; 14-21 Sistema Estatal de Planeación Democrática; 22-23 Participación social; 24-47 Planes; 48-51 Coordinación; 52-58 Concertación e inducción. (3) 2 Instrumentos de participación ciudadana; 61 Impugnaciones. (4) 6 Instrumentos de planeación; 8-9 Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas; 10 Municipios; 13-17 Órganos auxiliares; 19 Objetivos de sustentabilidad; 88-89 Participación social; 90-91 Asociaciones de vecinos; 115-117 Consejos de colaboración
TAMPS	(1) 4 Planeación Democrática. (2) 2 Principios de la planeación; 4 Entidad; 5 Municipios; 13-20 Sistema Estatal de Planeación Democrática, Coordinación General de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas; 21-22 Participación social; 28 Instrumentos de planeación; 35, 43 Aprobación. (3) 3 Instrumentos de participación ciudadana; 20, 31, 37, 96-97 Controversias. (4) 5 Principios de la planeación territorial y urbana; 10-11 Estado; 12 Municipios; 13 Concurrencia; 14-16 Coordinación y concertación; 17-28 Órganos consultivos; 29-32 IMPLANES; 38-42 Comisiones metropolitanas; 47-88 Sistema Estatal de Planeación e Información Geográfica, instrumentos y Observatorios ciudadanos; 235-240 Participación ciudadana
TLAX	(1) 99-100 Objetivos de la planeación. (2) 246Bis. Principios de la planeación; 247 Planes; 249 Planeación Democrática; 252 Ejecutivo; 263 Instrumentos. (3) 31-32 SFP; 45-46 SEPOL. (4) 60 Comités de planeación; 92 Planeación; 145-146 Consejo de planeación. (5) 3 Mecanismos de participación; 81-85 Revocación y revisión. (6) 11 Principios de la planeación territorial y urbana; 15-16 Estado y SECODUVI; 18 Municipios; 19-21 Órganos deliberativos; 22-56 Sistema Estatal de Planeación Territorial y Desarrollo Urbano, instrumentos y proceso de planeación; 191-194 Participación ciudadana y social; 198-199 Sistema Estatal de Información Territorial y Urbano; 200-201 Observatorios ciudadanos
VER	(1) 75 Objetivos de la planeación. (2) 2 Objetivos de la planeación; 4 Principios de la planeación; 5 Estado y municipios; 8 SEFIPLAN; 9-18 Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Bienestar e instrumentos; 19-20 Participación social; 58-62 Coordinación; 63-64 Concertación e inducción. (3) 5 Mecanismos de participación ciudadana. (4) 5-7 Entidad; 8 Municipios; 9-12 Participación ciudadana; 13 Instrumentos; 23-24 Proceso de planeación;
YUC	(1) 87, 96 Objetivos de la planeación. (2) 2 Principios de la planeación; 5 Entidad; 6 Municipios; 14-49 Sistema de Planeación del Desarrollo Estatal y SEPLAN; 54-57 Participación ciudadana; 58-61 Coordinación; 62- 64 Concertación e inducción. (3) 4 Medios de consulta popular; 14 Apelación e inconformidad. (4) 2 Orientación de la planeación territorial y urbana; 5 Entidad; 6 Municipios; 7 Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial; 8-12 Órganos auxiliares; 13 Instrumentos; 41-47 Proceso de planeación
ZAC	(1) 129 Objetivos de la planeación. (2) 3 Principios de la planeación; 6-7 Estado y municipios; 14 Obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción; 15-33 Sistema Estatal de Planeación; 34-38 Participación democrática; 39, 59 Instrumentos de planeación; 45-46 Programa General Prospectivo para el Estado de Zacatecas; 63-65 Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica; 66-70 Sistema de Planeación Regional para el Desarrollo. (3) 1 Mecanismos de participación; 3 Vinculación. (4) 3 Principios rectores de la planeación territorial y urbana; 4 Política para mejorar la calidad de vida; 11-13 Estado; 14-16 Municipios; 17-19 Coordinación, concertación y concurrencia; 20-40 Órganos auxiliares; 46 Sistema de Información Territorial y Urbano; 47-49 Observatorio ciudadano; 55-59 Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano e instrumentos

Fuente: Elaboración propia, con base en los instrumentos considerados en el Anexo 8.

Anexo 10.

Visión y Formalización en los Instrumentos Normativos por Entidad.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
AGS	Sistema de planeación para el desarrollo estatal equitativo y justo, a la vez que fomente el crecimiento económico competitivo, así como temas de independencia y democracia	Comités de planeación estatal y municipales; Comisiones de conurbación; la Secretaría de Gestión Urbanística, Ordenamiento Territorial, Registral y Catastral (SEGOUT); el Instituto de Planeación del Estado de Aguascalientes (IPLANEA) e Institutos Municipales de planeación (IMPLANES).	Se considera la planeación estratégica, intrarregional, participativa, prospectiva y sectorial. El Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica, el Sistema Estatal de Proyectos de Inversión, el Sistema Estatal de Planeación Democrática y el Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población. El Plan de Largo Plazo para el Desarrollo del Estado; el plan estatal, sectoriales, intrarregionales, metropolitanos y municipales. El Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial, de desarrollo urbano estatal y municipales, de ordenamiento territorial y de vivienda, de zonas conurbadas interestatales e intraestatales, regionales, subregionales, parciales, sectoriales y de centro de población. Entre los instrumentos de participación se señala el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la consulta de revocación de mandato, el presupuesto participativo, el cabildo abierto, la consulta ciudadana y los comités ciudadanos.
BCN	Planeación democrática y deliberativa, como mecanismo eficiente y eficaz de cumplimiento a los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos en congruencia con la CPEUM	La Secretaría de Planeación y Finanzas, (SPF), la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial (SIDURT) y el Instituto Estatal de Planeación (INEPLAN). Los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), los IMPLANES y los Consejos Ciudadanos Consultivos	El Plan Estratégico del Estado, los Planes de Desarrollo, Sectoriales, Municipales, Regionales, Parciales de Desarrollo y Estratégicos y los Parciales comunitarios. El Sistema Estatal de Información, Documentación, Estadística, y Cartografía de Baja California (SEDOC). Para la participación ciudadana se incluyen como mecanismos el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Ciudadana, la Consulta Popular y los Presupuestos Participativos.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
BCS	Planeación democrática del desarrollo enfocada al crecimiento económico sólido, dinámico, competitivo permanente y equitativo. Ello ligado a finanzas sanas, crecimiento de la economía y el empleo. El aspecto democrático abarca temas políticos, sociales y culturales, así como la democratización política, social y cultural de la entidad.	Los Consejos de participación, los Comités de planeación, las Comisiones consultivas y el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial de Baja California Sur. La Oficina de Planeación, Evaluación y Promoción de Políticas Públicas, la Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura e IMPLANES	Planes de desarrollo, sectoriales, regionales, especiales e institucionales, programas de desarrollo urbano, de zonas conurbadas, de centro de población, subregionales y parciales. El Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo. Adicionalmente, mecanismos de participación como: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa ciudadana, Consulta ciudadana, Colaboración ciudadana, Difusión, Audiencias, Contraloría ciudadana o social, Comités vecinales y Observatorios ciudadanos
CAMP	No existe un objetivo marcado en la Constitución estatal, pero en la Ley de Planeación del Estado de Campeche y sus Municipios, se menciona que debe impulsar el desarrollo equitativo, integral y sostenible, respetando los derechos humanos	Comités de planeación, el Instituto de Información Estadística, Geográfica y Catastral del Estado de Campeche (INFOCAM), el Sistema Estatal de Planeación Democrática, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESYH) y la Secretaría de Planeación (SEPLAN).	Planes de desarrollo, programas de desarrollo urbano, sectoriales, institucionales, especiales, de centro de población, parciales, directores urbanos, de conurbaciones y de línea de acción sectorial, tanto federales como estatales, así como el Programa Estatal Sectorial de Desarrollo Urbano. Se mencionan los mecanismos de referéndum y plebiscito.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
CHIS	<p>En la Constitución no se presentan objetivos de planeación, aunque se menciona que debe alinearse al Plan nacional y los acuerdos internacionales. Sin embargo, en la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, se menciona que tenderá al desarrollo sostenible, sectorial, territorial, democrática, integral, así como permanente</p>	<p>Comités de planeación, Consejos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. La Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas y los IMPLANES</p>	<p>Planes y programas estatal, metropolitanos, conurbados, municipales, regionales, sectoriales y territoriales operativos. El Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica, el Sistema Estatal del Seguimiento y Evaluación, el Sistema Estatal de Planeación Democrática, el Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación, el Sistema Integral de Administración Hacendaria Estatal (SIHAE), el Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica, el Sistema Integral de Planeación (SIPLAN), el Sistema Estatal de Inversión Pública, el Sistema Estatal de Pueblos y Ciudades, el Sistema de Anteproyecto de Presupuesto de Egresos (SAPE), el Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y el Sistema Estatal de Información Territorial y Urbano. Los instrumentos de participación ciudadana incluyen: el Plebiscito; el Referendo; la Iniciativa Popular; la Audiencia Pública y la Consulta popular, entre otros.</p>
CHIH	<p>No se incluyen objetivos de planeación en la Constitución. En la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, se menciona que debe incluir la participación democrática y conforme a los objetivos nacionales</p>	<p>Comités de planeación y Consejos de planeación estatal, regionales y municipales y las Comisiones de zonas conurbadas o metropolitanas. La Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Desarrollo Municipal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y los IMPLANES</p>	<p>Planes y programas estatal y municipales, sectoriales, regionales, subregionales, especiales, institucionales, maestro y otros. El Sistema Estatal de Planeación Democrática y el Informe Anual Municipal de Desarrollo Sostenible. Los mecanismos de participación señalados son el Referéndum, el Plebiscito, la Iniciativa ciudadana y la Revocación de mandato. Entre los instrumentos de participación ciudadana destacan las Audiencias públicas, la Consulta, los Consejos consultivos, los Comités de participación, la Planeación participativa, los Presupuestos participativos y las Contralorías sociales, entre otros.</p>

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
CDMX	Se propone una planeación democrática, además de abierta, participativa, descentralizada, con transparencia, enfoques transversales y deliberativa, con vistas al desarrollo sustentable y acceso equitativo para la ciudad. Se mencionan aspectos de redistribución de la riqueza, además de un apego pleno a los derechos humanos o la búsqueda por una baja huella ecológica.	El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México. Los Comités de planeación, Consejos de planeación y Consejos de desarrollo urbano sustentable para la ciudad y delegaciones, los Comités vecinales, los Consejos de pueblos y barrios, la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano, la de Nomenclatura del Distrito Federal, la del Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal, la de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsables, la de Evaluación de Peritos en Desarrollo Urbano y Peritos Responsables de la Explotación de Yacimientos, la de Límites del Distrito Federal, la de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica, el de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano, el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).	El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa General de Ordenamiento Territorial, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México, además de los respectivos por alcaldías y parciales. El Sistema Integral de Derechos Humanos, el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, el Registro de Planes y Programas
COAH	No se incluye una visión en su Constitución, Pero en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza, se reconoce la Planeación Democrática, integral, equitativa, igualitaria y sustentable, la cual promueva el progreso social y el crecimiento económico sostenido	Comités de planeación a nivel estado, municipio, zona metropolitana o región, el Consejo Consultivo de Planeación y Evaluación del Estado de Coahuila de Zaragoza. El Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estatal, de zona conurbada o metropolitana o municipal. La Secretaría Técnica y de Planeación (STYP), la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad (SIDUM) y los IMPLANES	Planes de desarrollo, Programas estatales, metropolitanos, municipales, parciales, planes de centro de desarrollo y esquemas simplificados de planeación de centros de población. El Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo, el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus municipios, el Sistema Estatal de Información del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial. Se consideran entre los mecanismos de participación: Plebiscito; Referendo; Iniciativa popular; Consulta popular; Colaboración comunitaria; Audiencia pública y otros; además del Juicio de Participación Ciudadana

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
COL	Planeación integral y sustentable que fortalezca la democracia, el crecimiento económico, el empleo, la libertad, la dignidad y un ingreso justo	Comités de planeación estatal y municipales, Consejos de planeación estatal y municipales y Comisiones de participación social, comisiones estatales y municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. La Secretaría de Planeación y Finanzas (SEPLAFIN), la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SEIDUR), el Instituto Electoral del Estado de Colima y los IMPLANES	Planes o programas de desarrollo estatal y municipal, sectoriales, regionales, parciales, especiales, institucionales, de zona conurbada interestatal o intermunicipal y de centros de población. El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima y sus municipios, el Sistema de Información para la Planeación Democrática del Desarrollo del Estado de Colima y el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano. Entre los mecanismos de participación se mencionan: Iniciativa popular; Audiencia pública; Plebiscito; Referéndum; Contraloría social; Presupuestos participativos; así como Asambleas ciudadanas.
DGO	Se observa una planeación democrática, incluyente y participativa, en la búsqueda por un desarrollo sostenido y sustentable	Comité de planeación, Comisiones intersecretariales, de desarrollo urbano, de ordenación, estatal, regionales, subregionales, de conurbación, municipales, parciales y de centro de población: La Secretaría de Finanzas y de Administración y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	Plan estratégico de desarrollo, Programas, regionales, sectoriales, institucionales, especiales, básicos, derivados, estatal y municipales. El Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo. Los mecanismos de participación considerados son el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa popular y la Consulta popular.
MEX	Se indica una Planeación Democrática y libre, que fomente el crecimiento económico, social político y cultural el cual sea sólido, dinámico, competitivo, permanente y equitativo	La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Metropolitano y las municipales, los Comités de Planeación para el Desarrollo estatal y municipales, el Consejo Consultivo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano y los municipales. La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, la Secretaría de Comunicaciones, el Instituto de Información e Investigación, Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México y los IMPLANES	Plan de desarrollo, de desarrollo urbano, de largo plazo, sectorial, especial, estatal, regional y municipales. El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, el Sistema Estatal de Información y el Sistema Estatal de Información del Desarrollo Urbano. Los mecanismos de participación ciudadana considerados son: Consulta popular y Referéndum.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
GTO	Planeación Democrática, con vistas a fomentar el crecimiento económico y el empleo	Consejos de planeación estatal, regional, metropolitano, de conurbación, municipales, sectoriales y especiales, Comisión de conurbación, de zona metropolitana, Consejos consultivos del desarrollo metropolitano o de conurbación, Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda. El Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, la Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial e IMPLANES	Plan de desarrollo, programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial, de gobierno, regionales, metropolitanos, parciales, sectoriales, especiales, institucionales, estatal y municipales. El Sistema Estatal de Planeación, el Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica y el Subsistema Estatal de Información Geográfica, Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbano. Los mecanismos de participación ciudadana considerados son: la Iniciativa popular, el Plebiscito, el Referéndum y el Referéndum constitucional.
GRO	La planeación será estratégica, con enfoque de género; perspectiva generacional; pertenencia étnica; equilibrio geográfico; interculturalidad; discapacidad; desarrollo sustentable y equilibrado entre los municipios. Adicionalmente se señala la eficiencia y eficacia, en pleno respeto a los derechos humanos.	El Consejo de Políticas Públicas, el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como el municipal, las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones Intraestatales, el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica, el de Planeación para el Desarrollo estatal y municipal y los Comités técnicos ciudadanos. La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, la Secretaría de la Mujer de Guerrero, la Secretaría de Finanzas y Administración, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, el Instituto de Vivienda y Suelo Urbano del Estado de Guerrero y la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ordenamiento Territorial	Plan de desarrollo, regional, sectorial, institucional y especiales, de planeación simplificada, estatal y municipales. El Sistema Estatal de Planeación Democrática, el Sistema Municipal de Planeación Democrática, el Sistema Estatal de Planeación Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano y el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Estatal. Para la participación ciudadana se contemplan instrumentos como el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa popular, la Consulta ciudadana, la Colaboración ciudadana, la Rendición de cuentas, la Difusión Pública, la Audiencia pública, los Recorridos del Presidente Municipal y la Asamblea ciudadana.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
HGO	La planeación será democrática buscando un desarrollo caracterizado por ser sólido, dinámico, permanente y equitativo, bajo principios de transparencia y austeridad, además de alineados a los objetivos de desarrollo nacional	Comités de planeación estatal, regional y municipal, subcomités de planeación sectorial, institucional y especial y Consejos Municipales o de Organismos Públicos Descentralizados. La Unidad de Planeación y Prospectiva, la Secretaría de Finanzas Públicas, la Secretaría de Gobierno, el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial e IMPLANES	Plan de desarrollo estatal, metropolitano y municipal, Programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial estatal, de zonas conurbadas, de zonas metropolitanas, regionales, subregionales, de centros de población, parciales y sectoriales. El Sistema Estatal de Planeación Democrática, el Sistema Municipal de Planeación Democrática, el Sistema de Información Estadística y Geográfica del Estado de Hidalgo, el Sistema Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. Para la participación ciudadana en la entidad se considera la Iniciativa ciudadana, la Consulta popular y la Audiencia pública.
JAL	La planeación será participativa, fomentando el desarrollo sustentable y una justa distribución de la riqueza, para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Lo anterior en un marco de finanzas sanas y sostenibles, así como de desarrollo económico, empleo y competitividad.	Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo estatal y municipales, Consejos regionales y sectoriales, Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, Consejos Municipales de Participación Ciudadana y Popular, Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, regionales y municipales, Consejos Ciudadanos Metropolitanos y el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción. El Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, la Procuraduría de Desarrollo Urbano e IMPLANES	Plan de Desarrollo y Gobernanza estatal y municipales, Plan Regional Regenerativo de Desarrollo y Gobernanza, Plan Sectorial de Desarrollo y Gobernanza, Programas especiales, sectoriales, de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, de integración urbana, ecológicos territoriales, derivados, de centro de población y parciales. El Sistema Estatal de Planeación Participativa y el Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, Entre los mecanismos de participación ciudadana se reconocen el Plebiscito, el referéndum, la Ratificación Constitucional, la Iniciativa ciudadana, la Ratificación o Renovación de mandato, la Consulta popular, los Presupuestos participativos, la Comparecencia pública, el Proyecto social, la Asamblea Popular, el Ayuntamiento abierto, la Colaboración popular, la Planeación participativa, el Diálogo colaborativo y la Contraloría social.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
MICH	La planeación será democrática, buscando un desarrollo integral con una justa distribución de la riqueza	Comité de Planeación para el desarrollo, Comisión de desarrollo urbano estatal y municipal. El Instituto de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo (IPLAEM), el Instituto Electoral de Michoacán, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial (SEMACDET) e IMPLANES	Plan de desarrollo estatal y municipales, programas de desarrollo urbano, regionales, subregionales, de zona metropolitana, de zona conurbada, de centro de población, de ordenamiento y regulación, sectoriales, parciales y especiales y esquemas de desarrollo urbano. El Sistema de Planeación Integral del Estado de Michoacán, el Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano Sustentable, el Sistema Estatal de Información para el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano Sustentable y la Estrategia Territorial Estatal Intersectorial. Los mecanismos de participación ciudadana incluyen la Iniciativa Ciudadana, el Referéndum, el Plebiscito, la Consulta ciudadana, el Observatorio Ciudadano y los Presupuestos participativos.
MOR	Entre los objetivos de planeación, se indica que será participativa, habiendo señalado que el desarrollo será integral y sustentable.	Comité de Planeación, Comisiones de conurbación, Consejos de ordenamiento estatal metropolitano y municipales. La Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, el Tribunal Estatal Electoral y los IMPLANES	Plan de desarrollo estatal y municipales, sectoriales, subregionales y especiales, Programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano estatal, de regiones, metropolitano, conurbado, parciales y municipales. El Sistema Estatal de Planeación Democrática y el Sistema Estatal de Planeación Urbana y Regional. Entre los mecanismos de participación en la entidad se menciona el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa popular, la Consulta y colaboración ciudadana, la Rendición de Cuentas, la Audiencia pública, el Cabildo o congreso abierto, la Asamblea ciudadana, los Presupuestos participativos, la Difusión pública, la Red de contraloría y el Gobierno abierto.
NAY	Se plantea una Planeación Democrática, que permita el ejercicio de los derechos, la dignidad humana y un desarrollo integral que promueva el empleo e igualdad entre hombres y mujeres	Consejos consultivos ciudadanos, Consejos sectoriales y especiales, de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, estatal, de conurbación, metropolitano y municipales y el Consejo General de Participación Ciudadana para el Desarrollo del Estado de Nayarit. La Secretaría de Desarrollo Sustentable, el Instituto de Planeación del Estado de Nayarit, el Tribunal Superior de Justicia e IMPLANES	Gran Plan Estatal de Desarrollo, plan territorial y urbano, programa de gobierno, de desarrollo regional, metropolitano, sectoriales, especiales, derivados, institucionales, de centro de planeación, municipales y parciales. El Sistema Estatal de Planeación, el Sistema de Geografía, Estadística y Evaluación, el Sistema Municipal de Planeación del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Ecológico Territorial y el Sistema Estatal de Planeación Territorial. Los mecanismos de participación considerados son el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa ciudadana.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
NL	Se destaca que el desarrollo sea integral, democrático, competitivo, sustentable, con una justa distribución de la riqueza y libertades que protejan la dignidad del individuo	Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, Consejos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano estatal y municipales, Consejos consultivos, de desarrollo metropolitano o de zona conurbada y Comisiones de Planeación Regional. El Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, el Centro de Colaboración Geoespacial e IMPLANES	Plan Estratégico de Largo Plazo, plan de desarrollo estatal y municipales, programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano estatal, regional, metropolitano, de zona conurbada, sectoriales, municipales, de centro urbano y parciales. El Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano. El Centro de Colaboración Geoespacial. Los instrumentos de participación ciudadana considerados son la Consulta popular, la Consulta ciudadana, la Iniciativa popular, la Audiencia pública, las Contralorías sociales, los Presupuestos participativos, además de la Revocación de mandato.
OAX	Se plantea una alineación a los objetivos de planeación nacionales, enfocándose en la equidad y crecimiento económico, soberanía y democratización del Estado en términos políticos, sociales y culturales.	El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo y municipales, el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Oaxaca y municipales, la Comisión de Zonas Metropolitanas y Conurbadas y los Consejos consultivos metropolitanos y municipales. La Secretaría de Finanzas, la Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable y el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca	Plan de Desarrollo, estratégicos, sectoriales, regionales, microrregionales, institucionales, especiales, estatal y municipales, Programas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana, conurbadas, municipales, de centro de población, parciales y simplificados. El Sistema Estatal de Planeación, el Sistema General de Planeación Territorial y el Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Se reconocen mecanismos de planeación incluyendo el Plebiscito, el Referéndum, la Revocación de mandato, la Audiencia pública, el Cabildo abierto y los Consejos consultivos.
PUE	Se considera una Planeación Democrática	Comité de planeación estatal y municipal, Consejo de planeación municipal, Consejo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estatal y municipales y Comisiones metropolitanas o de conurbación, la Secretaría de Planeación y Finanzas. La Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado de Puebla (SMADSOT), el Instituto Electoral del Estado, el Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (ahora extinto) y los IMPLANES	Planes de desarrollo estatal, sectorial, institucional, regional y municipal, Programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano estatal, metropolitano, de conurbaciones, regional, subregional, municipales, de centro de población, parciales, simplificados y de centro de servicios rurales. El Sistema Estatal de Planeación Democrática, el Sistema Estatal de Información y el Sistema de Información Territorial y Urbano. Destacan los mecanismos de participación del Plebiscito y el Referéndum.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
QRO	Orientado a un desarrollo integral y sustentable, que fortalezca el empleo y crecimiento económico, permitiendo una distribución justa del ingreso y de la riqueza, así como respeto a los derechos y libertades	Comité de Planeación para el Desarrollo estatal y municipales, Consejos de Concertación Ciudadana estatal y municipales; y de desarrollo urbano. La Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP) y el Instituto Electoral del Estado de Querétaro	Planes de desarrollo estatal, municipal e institucional, Programa de desarrollo urbano, de ordenación estatal, regional, metropolitano, de zona conurbada, municipal, de centro urbano, parcial y sectorial. El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo, el Sistema Estatal de Concertación Social y el Sistema Estatal de Planeación Urbana. Los instrumentos de participación ciudadana incluyen el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa ciudadana, la Consulta vecinal y la modalidad de obra pública con participación ciudadana.
QROO	Se orienta hacia una Planeación Democrática en favor del desarrollo político, social, cultural, integral y sustentable. Con ello plantea un crecimiento económico sólido, dinámico, permanente y equitativo	El Comité de Planeación para el Desarrollo, estatal y municipales, el Consejo para el Desarrollo Insular del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el Consejo de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, estatal y municipales, los Consejos de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, estatal, metropolitano, de conurbaciones y municipales. La Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable (SEDETUS), la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente (SEMA), la Agencia de Proyectos Estratégicos del Estado de Quintana Roo e IMPLANES	Plan de desarrollo estatal, municipales, Programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales, Programa de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, estatal, metropolitano, de conurbación, municipales de centro de población, parcial y simplificados. Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo del Estado de Quintana Roo, el Sistema de Planeación Democrática del Estado de Quintana Roo y la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial. Los mecanismos de participación ciudadana en la Planeación Democrática incluyen Foros de consulta ciudadana, Consejos consultivos, Diálogos ciudadanos, Encuestas y sondeos, Buzones de opinión e investigaciones académicas, entre otros. Para la participación en general se reconocen al referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, la silla ciudadana, la consulta vecinal, presupuestos participativos y audiencias vecinales

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
SLP	Se plantea inscrita en el marco de la Planeación Democrática, buscando una vida justa y digna	Comités de planeación estatal y municipales, Consejos de desarrollo municipal y microregional, Consejos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estatal y municipales, Comisiones Metropolitanas y de Conurbación y Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas (SEDUVOP), Instituto Estatal de Planeación Urbana, Institutos Metropolitanos de Planeación Urbana, IMPLANES y la Procuraduría Urbana	Plan de desarrollo, estatal, regional, sectorial, especial, institucional y municipales, Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, estatal, metropolitano, de zona conurbada, municipal, de centro de población y parciales, estrategias de componentes urbanos y esquemas de desarrollo urbano. El Sistema Estatal de Planeación Democrática y Deliberativa y el Sistema Estatal de Planeación para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano. Los únicos mecanismos de participación reconocidos son el Plebiscito y el Referéndum.
SIN	Desarrollo económico sustentable, seguridad, así como participación en la vida pública, con equidad	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sinaloa, Comités de desarrollo, el Consejo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estatal y municipales, Comisión de Ordenamiento Metropolitano o conurbación y Comité Consultivo. La Secretaría de Administración y Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, el Tribunal Electoral de Sinaloa (TESIN), el Instituto Estatal de Planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano e IMPLANES	Plan de desarrollo estatal, sectorial, regional, especial y municipales, el Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estatal, regional, de zonas metropolitanas, de áreas conurbadas, municipales, de centro de población, sectoriales, parciales, simplificados y rurales. El Sistema Estatal de Planeación Democrática, el Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el Sistema de Información Territorial y Urbano y la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable. Los instrumentos de participación ciudadana son el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa ciudadana.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
SON	Desarrollo integral y sustentable, en congruencia con lo marcados en la CPEUM	Comités de planeación estatal y municipales, Consejos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estatal y municipales, las Comisiones y Consejos Metropolitanos y de Conurbaciones. La Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUR), el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Sonora e IMPLANES	Agendas de Largo Plazo estatal y municipales; Plan de desarrollo estatal, sectorial, regional, especial, institucional y municipales, la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, los Programas especiales, institucionales, regionales, sectoriales, los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estatal, regionales, de zonas metropolitanas y de zonas conurbadas, municipales, de centros de población, parciales, sectoriales, específicos, de servicios rurales y simplificados. El Sistema de Estatal de Planeación Democrática, el Sistema Estatal de Planeación Territorial y el Sistema Estatal de Información para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Los mecanismos de participación ciudadana para la planeación incluyen los foros, los comités, los consejos, la consulta pública, las mesas de trabajo, así como la invitación directa. Los instrumentos de participación ciudadana incluyen el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa popular, la Consulta vecinal, la popular, los Presupuestos participativos, las Agencias de desarrollo local y los Comités de participación ciudadana.
TAB	El desarrollo será integral, encaminado al crecimiento económico y el empleo, al tiempo que fortalece la soberanía, la democracia, la dignidad y una distribución justa de la riqueza	Comité de Planeación para el Desarrollo, Consejo Estatal de Evaluación, Consejos de Colaboración, Consejo Multidisciplinario Estatal para el desarrollo territorial sustentable, Comisiones de Conurbación, Comités Municipales de Desarrollo Urbano y Comisiones especiales. La Secretaría de Planeación y Finanzas, la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas (SOTOP) y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco (IEPC)	Plan de desarrollo estatal y municipales, Programa de Ordenamiento Territorial estatal y municipales, Programa de Desarrollo Urbano estatal y municipales, regionales, subregionales, de zona conurbada, de centro de población y parciales. El Sistema Estatal de Planeación Democrática y el Sistema Estatal de Información Geográfica. Los instrumentos de participación ciudadana son el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa popular

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
TAMPS	Se apunta hacia la Planeación Democrática con carácter de estratégica y fomentando el desarrollo económico, político cultural y social	Coordinación General de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas, Comisiones de planeación, metropolitanas, Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Comités Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA), el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Tamaulipas (TRIELTAM) e IMPLANES	Sistema Estatal de Planeación Democrática y Sistema Estatal de Planeación e Información Geográfica. Plan estatal y municipales, programas estatales, sectoriales, regionales, subregionales, de zona metropolitana, municipales, parciales, institucionales y especiales. Los instrumentos de participación ciudadana incluyen el Plebiscito; el Referéndum; la Iniciativa popular; la Consulta y la Colaboración vecinal; las Unidades de quejas y denuncias; la Difusión y la Audiencia pública; los Recorridos de los Presidentes Municipales, así como la Consulta popular.
TLAX	La planeación debe incluir a todos los sectores, orientándose al fortalecimiento del sector social que participa en la economía, atendiendo prioritariamente las zonas marginadas, basándose en la participación comunitaria	Comités de planeación municipales, Consejos de planeación estatal, Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala (SPF), la Secretaría de Políticas Públicas y Participación Ciudadana (SEPOL), la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI) y el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITEX)	Plan estatal y municipales, Programas sectoriales, regionales, institucionales, especiales, Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estatal, regionales, sectoriales y municipales, Programas de ordenación metropolitanos y de zonas conurbadas, Programas de centros de población, parciales y simplificados. El Sistema Estatal de Planeación Democrática, el Sistema Estatal de Planeación Territorial y Desarrollo Urbano y el Sistema Estatal de Información Territorial y Urbano. Los mecanismos de participación ciudadana incluyen la Iniciativa y consulta popular; el Plebiscito; el Referéndum; así como la Voz ciudadana en el cabildo.
VER	Se plantea una Planeación Democrática, que fomente el desarrollo integral, así como el económico y social	Consejo Estatal de Planeación Democrática para el Bienestar, Comité de Planeación Democrática para el Bienestar, Consejos de Planeación de Desarrollo Municipal, Subcomités de Planeación Democrática para el Bienestar y Consejos de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda. La Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Plan de desarrollo estatal, sectorial, institucional, regional, municipales, Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Programas de Desarrollo Urbano de Zonas Conurbadas, sectoriales de desarrollo metropolitano, regionales, parciales, especiales, Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centro de población, parciales y especiales. El Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Bienestar. Los Derechos Urbanos Fundamentales. Los mecanismos de participación ciudadana son la Audiencia pública, el Cabildo en sesión abierta y la Asamblea vecinal.

Clave	Objetivos de Planeación	Instituciones	Mecanismos
YUC	Se considera una planeación democrática, que fomente la salud, así como un crecimiento económico sólido, permanente y equitativo, buscando un desarrollo sostenido y racional	Consejo de Planeación y Evaluación del Estado de Yucatán, Consejos de Planeación para el Desarrollo de los Municipios, Consejo Estatal de desarrollo urbano y consejos municipales de desarrollo urbano. La Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación (SEPLAN), el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán y el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial	Plan estatal, municipales, Programas sectoriales, especiales, regionales, institucionales, de ordenación de zonas conurbadas, Programa de desarrollo urbano estatal, municipales, regionales, de centros de población parciales y sectoriales. El Sistema de Planeación del Desarrollo Estatal, los Diálogos Ciudadanos. Los medios de consulta popular son el Plebiscito, el Referéndum, el Referéndum constitucional, además de la iniciativa popular.
ZAC	Planeación Democrática, buscando un desarrollo integral que fomente el empleo al tiempo que reduzca las desigualdades	Comité de Planeación estatal, municipales, sectorial, regional y territorial, Consejos de planeación, Comités de participación social, Consejo de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial estatal y municipales, Coordinación Estatal de Planeación, Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de Conurbación y Comisión de Ordenamiento Metropolitano y de Conurbación. La Secretaría de Desarrollo Urbano Vivienda y Ordenamiento Territorial (SEDUVOT), los IMPLANES y los Institutos de Planeación Metropolitana	Plan de desarrollo estatal, sectoriales, especiales, institucionales, regional y territorial, Programa General Prospectivo para el Estado de Zacatecas, Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, estatal, sectoriales, regionales, subregionales, de zonas metropolitanas, de conurbaciones interestatales e intraestatales, de centros de población, parciales, municipales, simplificados y de servicios rurales. El Sistema Estatal de Planeación, el Sistema de Planeación Regional para el Desarrollo, el Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica, el Sistema de Información Territorial y Urbano y el Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Los mecanismos de participación son el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa popular.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 11.

Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad.

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
AGS	<p>Su Constitución reconoce la importancia de la planeación democrática, así como el desarrollo urbano rural y territorial. En la Ley de Planeación, se marcan principios de la planeación estatal que regirán a los instrumentos derivados y sectoriales, siendo: Dignidad humana; Sustentabilidad y sostenibilidad; Transparencia y combate a la corrupción; Igualdad sustantiva de derechos entre mujeres y hombres; y gobernanza y participación ciudadana. Destaca como institución el IPLANEA, así como los Comités de Planeación y la SEGOUT, encargada entre otros temas en la planeación territorial y urbana en la entidad. Los Comités de Planeación incluyen diversos actores, pero sólo en carácter de vocal y en menor cuantía que los gubernamentales. Es importante señalar que el proceso mismo de la planeación es señalado en la Ley, indicando fases de diagnóstico, coproducción del desarrollo y mecanismos de seguimiento y actualización entre otros aspectos. Es de subrayar el Plan de Largo Plazo para el Desarrollo del Estado, el cual contiene una visión a 25 años, al cual todos los planes y programas deben observar su congruencia. El tema de la congruencia en la planeación es una responsabilidad del IPLANEA en su verificación de todos los instrumentos de planeación en la entidad, independientemente del nivel de gobierno. Se mencionan mecanismos para la participación ciudadana, aunque se darán a partir del proyecto finalizado, para aprobarse en los Comités de planeación correspondientes. Adicionalmente se indican instrumentos de participación ciudadana en general, pero no se explica sobre medios de impugnación. Otro aspecto de importancia es la visión del desarrollo territorial y urbano como fundamentos en la mejora en la calidad de vida de la población, sin embargo, es de reconocer que la participación social si bien es fuertemente reconocida en diversas leyes, al pasar al tema territorial y urbano, el tema es visto superficialmente y mezclado entre temas sobre aspectos constructivos. Los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES) son reconocidos en su existencia, pero no se indica sobre su funcionamiento, más allá de aspectos generales al hablar de temas en que pueden participar.</p>
BCN	<p>La planeación tenderá al desarrollo socioeconómico, considerando la participación de la sociedad y con el fin último de mejorar la calidad de vida de la población. Los principios de la planeación son: racionalidad, continuidad, universalidad, unidad, inherencia, previsión y bienestar social. Los mecanismos de participación son señalados, pero no se profundiza sobre las impugnaciones. El estado y municipios realizarán su propia planeación, con el INEPLAN actuando como responsable de la congruencia en todos los casos. La participación ciudadana se aplicará mediante foros de consulta incluyendo todos los actores interesados, pero siempre que exista formalización en un COPLADE o por convocatoria del IMPLAN. Se menciona la figura de los Consejos Consultivos Ciudadanos para la vinculación y como participantes de los mencionados foros. La aprobación la realizará cada nivel dentro del marco de su Comité de planeación. Un punto de resaltar es la figura de los planes estratégicos, los cuales son con visión de largo plazo, con un horizonte hasta los treinta años para la entidad y quince para municipios. Los planes y programas en materia urbana tienen un interés social. Dentro de ellos destacan los Programas Parciales Comunitarios, en que la aprobación requiere del 75% de los propietarios de bienes inmuebles implicados. Si bien se hace mención de la participación ciudadana solidaria, el tema se maneja con apego a lo marcado sobre el tema en la Ley de Planeación para el Estado de Baja California, únicamente. La planeación en el tema territorial y urbano es responsabilidad de cada nivel, siendo en la entidad llevado a cabo por la SIDURT, para ser aprobado por el ejecutivo, en el marco de su Comité. La revisión en los municipios pasará por la SIDURT, aunque la aprobación será del ejecutivo local, a través de su Comité.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
BCS	<p>La Constitución reconoce el aspecto de la planeación democrática, así como de la planeación territorial y urbana, con base en el artículo 27 de la CPEUM. Por otro lado, la Planeación Democrática se observa a través de la búsqueda por un desarrollo integral sostenible y sustentable, que mejore la calidad de vida de la población, al tiempo que permita el ejercicio de sus derechos. Los principios de la planeación incluyen: libertad, soberanía y autonomía municipal; consolidación democrática; igualdad de derechos y oportunidades; sustentabilidad y sostenibilidad; derechos humanos; crecimiento, desarrollo económico y empleo; honestidad; mejora en la calidad de vida; aprovechamiento de la ubicación de la entidad; seguridad; además de la orientación hacia los resultados. Se considera a los Comités de planeación a nivel entidad y municipios, los cuales presentan una limitada participación ciudadana, incluyendo sólo a los miembros pertenecientes a los Comités de participación, quienes deben realizar un proceso para poder ser inscritos en los mismos. La Oficina de Planeación, Evaluación y Promoción de Políticas Públicas destaca como el organismo responsable de la planeación de la entidad, aunque se observa un carácter centralizado para la misma. Sobre la misma se resaltan sus obligaciones en la generación de los planes, la validación de congruencia, el Sistema de información que coordina, así como las evaluaciones, al igual que su responsabilidad en la convocatoria a los Comités de participación, para integrarlos en los planes y programas que dirige. Se mencionan diversos mecanismos de participación, sujetos a procesos de revocación, en caso de necesitarse. Finalmente se debe mencionar que, si bien se reconocen diversos mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, ello es ligado a lo mencionado en la Ley de Planeación del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, por lo que no se consideran otras modalidades en la práctica de la planeación, que los Comités de participación. Se menciona la figura de los IMPLANES, sin profundizar. Cada nivel realizará su planeación dentro del marco de su Comité de planeación, implementando la participación ciudadana mediante las Comisiones correspondientes. A nivel estatal se hará mediante la Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura, la cual revisará su congruencia, apoyando a los municipios en sus programas que elaboren, realizando el respectivo análisis de congruencia. La aprobación en los diversos niveles, se dará por el ejecutivo en el marco del Comité correspondiente.</p>
CAMP	<p>La Constitución de la entidad no considera una visión de la planeación, pero reconociendo la posibilidad de participar en el tema, así como la responsabilidad de su observancia por la autoridad ejecutiva, aunque el tema es mencionado en la Ley de Planeación del Estado de Campeche y sus Municipios. Los principios de la planeación incluyen: soberanía y autonomía municipal; régimen democrático; participación corresponsable; mejorar la calidad de vida; desarrollo regional; igualdad; eficiencia, eficacia y transparencia; evaluaciones; información estadística y pública. El Sistema Estatal de Planeación Democrática, es el marco en que se genera su planeación, vinculándolo a los Comités de planeación y en ellos realizando la participación social. En estos, incluye universidades, asociaciones civiles y otros grupos, enfatizando en aquellos legalmente constituidos. En las vertientes se menciona el tema de la coordinación, concertación e inducción, a través de los Comités de planeación, los cuales a su vez observarán el tema de la congruencia y participarán en la planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Destaca la SEPLAN como la Secretaría encargada de la planeación en las diversas temáticas, incluyendo el aspecto territorial y urbano, aunque ello no es estipulado en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche y sus Municipios, la cual marca como responsable a la SEDESYH. El aspecto de la congruencia debe ser atendido por el ejecutivo estatal, con apoyo de los Comités, incluyendo para los casos de la planeación municipal. Se mencionan dos mecanismos de participación ciudadana en la Constitución local, pero no existe Ley reglamentaria.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
CHIS	<p>No se mencionan objetivos de planeación en la Constitución, aunque se reconoce que los planes deben ser congruentes con los objetivos nacionales. En la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, se mencionan otras características como la orientación al desarrollo sostenible, el ser integral y democrática. Entre los principios de la planeación destacan: desarrollo social; economía; Agenda 2030; población indígena; niños, niñas y adolescentes; población en pobreza extrema; además del medio ambiente. La planeación estatal es llevada a cabo por la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas. La aprobación y examen de los planes municipales es controlada por parte del Congreso del Estado, como parte del Sistema de Planeación Democrática. La participación social se dará en Comités de participación, aunque pueden realizarse convocatorias a instituciones académicas. Existen instrumentos de participación ciudadana, pero no así mecanismos de apelación. Entre los principios de la política territorial y urbana se mencionan: Derecho a la ciudad; equidad e inclusión; Propiedad urbana; Coherencia y racionalidad; Democracia y transparencia; Productividad y eficiencia; Espacio público; Resiliencia; Sustentabilidad; así como Movilidad. En los procesos de planeación destaca el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, para la atención del tema. En este la participación social se puede dar a través de organizaciones o entidades legalmente constituidas, bajo invitación por parte del ejecutivo. La Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación por su parte no incluye actores no gubernamentales, aunque el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano sí lo hace por invitación. La aprobación de los Programas pasa por el Consejo respectivo según el nivel de planeación, con la revisión de congruencia por parte de la Secretaría de Obras Públicas. Se hace mención de la gobernanza, pero, ésta se liga al empleo de los Consejos mencionados, además al indicar sobre la participación social se marca deberá ser en todas las etapas, aunque ello contradice las atribuciones de los Consejos. Sobre transparencia y rendición de cuentas se señala el acceso a la información sobre los procesos y políticas, a través del Sistema Estatal de Información Territorial y Urbano. La existencia de los observatorios ciudadanos es mencionada.</p>
CHIH	<p>No son incluidos los principios que guiarán la planeación local en la Constitución de la entidad, aunque se menciona la congruencia con la planeación nacional, en la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua. En la parte de participación social, se indica que la participación será abierta, aunque enfatizando en los representantes de las organizaciones. Sin embargo, se señalan mecanismos diversos como foros, consultas, buzones y reuniones con expertos, entre otros medios. Los planes deberán revisarse en su congruencia y aprobados por los Comités, aunque la aprobación final la dará el Congreso. Destaca la existencia de un Consejo Consultivo de Participación Ciudadana el cual se encarga de promover en específico los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en la entidad, así como la viabilidad en presentar recursos de inconformidad sobre los mismos. Por otra parte, el desarrollo urbano se indica orientado hacia el bien común. Se subraya que, en los Consejos de desarrollo urbano sostenible, la participación ciudadana se da con representantes seleccionados, de organizaciones legalmente constituidas. Esto es semejante a lo ocurrido en las Comisiones de zonas conurbadas o metropolitanas. Para los Consejos municipales, la participación ciudadana le es dejada para que la definan según sus propias normatividades. Un aspecto a destacar es el Sistema Estatal de Planeación Urbana, en el cual se generarán indicadores de desempeño conforme a indicadores del desarrollo sostenible, y emplean una escala que llega hasta las colonias. Con estos se generará un Dictamen Municipal de Desarrollo Urbano Sostenible, el cual tendrá implicaciones en la asignación del presupuesto municipal recibido. Adicionalmente se señala la realización de consultas públicas sobre la planeación en el tema, así como en el diseño y seguimiento a los indicadores mencionados. Destaca en esta Consulta el llamado a mecanismos de intersubjetividad para asegurar una participación amplia. Así mismo, en la formulación de los Programas se considera la participación ciudadana, incluyendo una consulta y audiencia pública sobre los mismos, previo a la aprobación y justificando los improcedentes. Adicionalmente es relevante que se consideran órganos consultivos, a aquellos organismos públicos o privados quienes aportan información, propuestas o investigaciones para el desarrollo urbano sostenible. En tal sentido, los Consejos de participación podrán solicitar la colaboración de instituciones públicas y privadas, así como el desarrollo de presupuestos participativos. Los miembros de tales Consejos pueden perder su derecho a voz y voto en caso de existir conflicto de interés. Finalmente se señala que será la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Gobierno, la responsable del tema de la congruencia en los diversos Programas y la aprobación será realizada por el Congreso.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
CDMX	<p>La visión de la planeación es congruente con la federal, aunque añadiendo diversos aspectos. La planeación se revisará en su congruencia a partir de los diversos Comités de planeación, aunque la aprobación de los programas de la Ciudad y las Delegaciones, es responsabilidad del Jefe de Gobierno. Destaca la mención del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, el cual se encargará de realizar la planeación de los planes y programas de la Ciudad. El mismo destaca por contar con un Consejo ciudadano, que da seguimiento a sus operaciones. Los principios de la planeación incluyen la democracia, el ejercicio de la autoridad, el desarrollo social y económico, el aprovechamiento de los recursos naturales, la responsabilidad social del Estado, la modernización y descentralización administrativa, la planeación democrática y la perspectiva de género. En el proceso de elaboración de los planes y programas, la participación se dará mediante Consejos de planeación, los cuales trabajarán con los Comités vecinales y Consejos de pueblos y barrios. Los mecanismos de participación ciudadana para la planeación, se consideran los mismos que para cualquier otra acción del gobierno. Entre ellos se incluyen la Iniciativa ciudadana, el Referéndum, el Plebiscito, la Consulta ciudadana o popular, la Revocación del mandato, la Colaboración ciudadana, la Asamblea ciudadana, los Presupuestos participativos, la Audiencia pública, la Consulta pública, los Observatorios ciudadanos y las Contralorías ciudadanas, entre otras. Para los mismos mecanismos, se contempla el apoyo por parte de los tribunales electorales en atención a las controversias. Finalmente se destaca la obligación de generar una plataforma digital para los diversos procesos que conlleva la aplicación de tales mecanismos. Sobre los principios de la planeación territorial y urbana se menciona la sustentabilidad, la participación ciudadana y representación, la movilidad, la mezcla de usos de suelo, reducción de la vulnerabilidad y riesgo, la regularización inmobiliaria y la simplificación de trámites. En los planes de carácter territorial y urbano se señala que su aprobación será responsabilidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los programas deberán incluir memorias que den fe de la realización de las audiencias de consulta pública en la realización de los instrumentos, lo cual se añade a la responsabilidad del Consejo consultivo por incluir las opiniones de los Consejos ciudadanos. Lo anterior es presentado a la Comisión dictaminadora. El tema de la congruencia será revisado por parte de la SEDUVI, para los Programas de la ciudad y las alcaldías. La aprobación de los programas es responsabilidad de la Asamblea.</p>
COAH	<p>La Constitución no considera una visión de la planeación para la entidad, aunque se incluye una congruente con la visión federal, a partir de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Los principios manejados incluyen: un régimen democrático; soberanía y autonomía municipal; participación ciudadana corresponsable; igualdad sustantiva; mejoras en la calidad de vida; derechos humanos; federalismo; competitividad y estabilidad económica; perspectiva de género; desarrollo integral y sustentable; eficiencia, eficacia y transparencia; además de evaluación. Los Comités de planeación destacan por su ausencia de representantes de la ciudadanía, los cuales ni siquiera se considera puedan ser invitados. Los Consejos consultivos si incluyen a la participación ciudadana, pero están desligados de las reuniones de los Comités de planeación, además que el liderazgo está en manos del ejecutivo estatal, quien elige a los miembros pertenecientes al mismo Consejo. La participación ciudadana a través de tales Consejos además deberá tender hacia organizaciones, promoviendo la participación corporativa. Cada nivel generará su propia planeación, con la STYP revisando el tema a nivel estatal y sobre las propuestas de los municipios. La aprobación de los planes se dará en el marco del Comité correspondiente. Existen diversos mecanismos de participación ciudadana, aunque se destaca la figura del Juicio de Participación Ciudadana, para dar certidumbre en las resoluciones acerca de tales mecanismos. los principios del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano incluyen: accesibilidad universal y movilidad; coherencia y racionalidad; cultura urbana; derecho a la ciudad; democracia; propiedad; equidad e inclusión; equidad regional; habitabilidad; participación y transparencia; eficiencia; competitividad; espacio público; resiliencia; racionalidad; seguridad y sustentabilidad. Se busca fomentar la participación ciudadana en todas las etapas de planeación, así como en la difusión de las acciones que tomará la autoridad. Se asegura que la población podrá participar libremente, aunque ello quede en contraposición a lo marcado con los Consejos consultivos, al ser elegidos por la autoridad. El tema de la gobernanza urbana es mencionado, refiriéndose en la participación de los Consejos en la validación de las propuestas realizadas de Programas, pero limitando la participación a los miembros de tales Consejos. El aspecto de la congruencia guarda un proceso semejante, con la participación de la SIDUM y los Consejos, la aprobación será llevada a cabo dentro del marco de sus respectivos Consejos. Los observatorios urbanos se mencionan, aunque de forma limitada.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
COL	<p>El tema de la planeación se presenta en la Constitución bajo una perspectiva congruente en su visión, con la expresada en la CPEUM, incluso afirmando la dirección señalada en aquella. La Planeación Democrática es reconocida como el proceso que guiará la planeación en la entidad, incluyendo entre sus principios: el régimen político; libertad, soberanía y autonomía; democracia; igualdad de derechos y oportunidades; sustentabilidad; derechos humanos; perspectiva de género; empleo, crecimiento y desarrollo económico; eficacia, eficiencia y transparencia; aprovechamiento de la ubicación estratégica de la entidad; además de la seguridad y paz social. Se menciona que la SEPLAFIN, será la responsable del Plan Estatal y los temas de congruencia con éste, dentro del marco de los Comités de planeación. Para los municipios, estos serán responsables de tales tareas frente a sus respectivos Comités. La participación ciudadana se dará en los Comités, a partir de los miembros de los Consejos de participación, estatales y municipales. Si bien los Consejos de participación están orientados a organizaciones legalmente establecidas de la sociedad civil, se destaca que poseen derecho a voz y voto, aunque el Consejero Presidente será nombrado por el titular del poder ejecutivo, requiriendo voto de ratificación por los representantes de la sociedad. Adicionalmente si bien se indica que los Consejos participarán en todas las etapas de planeación, el mismo procedimiento implica que participan sólo en la aprobación de la versión final de los planes propuestos. Para el caso del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano se consideran Comisiones de participación, las cuales involucrarán a la población, mediante los liderazgos de asociaciones u organizaciones, que sean reconocidas por el reglamento mismo de la Comisión o por elección de los cabildos, en el caso municipal. Los mismos pueden participar en el tema de conurbaciones. Sin embargo, se destaca que tendrán derecho a voz y voto en las sesiones. Se señalan diversos mecanismos de participación ciudadana, siendo responsabilidad del Instituto Electoral del Estado de Colima, su seguimiento y cumplimiento. La congruencia en los Programas de ordenamiento territorial o desarrollo urbano serán responsabilidad del ejecutivo estatal, incluyendo los municipales. Si bien es posible una mayor participación social, ésta se dará en los documentos finalizados. La aprobación de los instrumentos en ambos niveles ocurrirá en el marco de la Comisión respectiva. Se menciona la figura de los observatorios urbanos, aunque sin indicar su implementación.</p>
DGO	<p>La visión de la planeación para la entidad debe ser realizada con un horizonte de planeación de 24 años. Entre los principios de la planeación se menciona la racionalidad, igualdad entre hombres y mujeres, empleo óptimo de los recursos, visión de largo plazo, en favor del desarrollo económico y social y la participación ciudadana, entre otros aspectos. Por otro lado, la planeación estatal del desarrollo se observa congruente con tales principios, aunque añade entre otros aspectos el de congruencia en la planeación entre niveles de gobierno. La planeación en la entidad se señala como responsabilidad de la Secretaría de Finanzas y de Administración, mientras los municipios elaborarán sus planes, siendo examinados por el Congreso del Estado. Sobre la participación social se menciona la posibilidad de la participación individual, pero se subraya la organizada con participación de todos los sectores. Al pasar a la conformación del Comité de planeación, la participación ciudadana se reduce a los representantes de algunos sectores, en organizaciones legalmente establecidas y previa elección por el ejecutivo. Se incluyen algunos mecanismos de participación ciudadana, dejando las impugnaciones al poder legislativo. No se presenta un detalle del proceso de planeación. En el tema de la planeación territorial y urbano, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas es la dependencia responsable de la atención al mismo, elaborando proyectos, al tiempo que revisando la congruencia de los mismos en toda la entidad y municipios. Los Comités de planeación se encargarán de la aplicación del proceso, incluyendo participantes ciudadanos, siempre que su actividad incida en el tema y pertenezca a una organización social o privada. Las Comisiones de conurbación por su parte, ni siquiera incluyen participación ciudadana en sus integrantes, aunque pueden crear grupos técnicos, sin embargo, ello es a libre elección de los miembros de la Comisión. El ejecutivo de la entidad y los municipios son responsables de la aprobación de sus instrumentos de planeación, mediante los Comités o Comisiones respectivos. Para la planeación del desarrollo urbano se hace mención de la participación ciudadana en todas las etapas de planeación, aunque ello será responsabilidad de los Comités y Comisiones de planeación. Es mencionada la existencia de un Sistema de información que incluya la planeación en el tema, sin embargo, no se incluyen aspectos para hacerlo operativo.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
MEX	<p>Los objetivos de la planeación son congruentes con los federales, añadiéndose en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, aspectos como la congruencia, eficacia, eficiencia, la perspectiva de género, la soberanía estatal y autonomía municipal, así como la mejora en la calidad de vida, entre otros. Para la planeación estatal la responsabilidad recae en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, así como la revisión de congruencia, con apoyo del Instituto de Información e Investigación, Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México. Lo municipios harán su propia planeación, vigilando su congruencia. El plan de largo plazo se proyecta a treinta años. Para la aprobación final del documento ésta pasará por el Congreso estatal para obtenerla. El Comité de Planeación para el Desarrollo estatal considera el fomento a la participación ciudadana, pero en la Asamblea misma sólo considera representantes elegidos por el mismo Comité, sin ningún mínimo definido. Para el caso municipal ni siquiera se menciona el fomento a la participación ciudadana, ni la presencia de miembros no gubernamentales en la Asamblea. Es de subrayar la baja cantidad de mecanismos de participación ciudadana, además que los referéndums y las Consultas populares pueden rechazarse de forma inapelable. Entre los principios de planeación territorial y urbana, se destacan el derecho a la ciudad, la equidad e inclusión, la democracia, la productividad, el espacio público, la resiliencia, la sustentabilidad y la movilidad, entre otros. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano es la responsable de la planeación territorial y urbana en la entidad, mientras que cada municipio deberá realizar la propia. Para la revisión de congruencia, será responsabilidad de la misma Secretaría a nivel estatal, metropolitano, de conurbación y municipal. La Secretaría promoverá la generación de institutos de planeación metropolitanos y observatorios ciudadanos, aunque no se mencionan mecanismos para lograrlo. En la participación ciudadana destaca el Consejo Consultivo, indicando participará en todas las etapas de planeación, con la Comisión en el tema. Sin embargo, la participación queda sujeta a invitación. Adicionalmente se menciona la generación de una Consulta popular, sobre el proyecto del plan finalizado. La planeación en conurbaciones o zonas metropolitanas, incluirá la Comisión estatal, el Consejo estatal y Comisiones municipales.</p>
GTO	<p>La planeación observa la democracia, el crecimiento económico y el empleo como la base de su visión. En los principios de la planeación, se destaca el municipio libre, la soberanía y el pacto federal; el desarrollo integral; la democracia; la mejora en la calidad de vida; la perspectiva de género y la interculturalidad; finanzas públicas sanas; la mejora continua; así como la sostenibilidad y la sustentabilidad. Destaca la existencia del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, que elaborará y validará la congruencia de la planeación estatal. Los municipios generarán una unidad administrativa que será la responsable, si bien ello no se expresa en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, esta es la base para los IMPLANES. Adicionalmente, se dará mediante sus Consejos de planeación. El Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato tendrá su participación integrada por consejeros mayoritariamente de la sociedad organizada. Sobre las Comisiones de conurbación o metropolitanas, no se menciona. La planeación del desarrollo se orientará a 25 años, incluyendo el tema territorial y urbano. Para la participación social, ésta se observa en todas las etapas del proceso, con avisos en medios de comunicación. Para la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato se encargará, pudiendo impugnarse a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo o el Supremo Tribunal de Justicia, según corresponda. Los principios de la planeación territorial y el desarrollo urbano, son los del Código, destacando la competitividad, la democracia participativa, la equidad, la habitabilidad, la racionalidad, la seguridad, la sustentabilidad y la viabilidad. En el mismo se considera al tema territorial y urbano como de utilidad pública. La Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial desarrollará los instrumentos de planeación estatales y la participación ciudadana en los mismos, así como en su validación, aunque ello lo hará en coordinación con el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.; el cual definirá la congruencia regional, metropolitana, municipal e intramunicipal, también promoviendo la participación ciudadana, que iniciará tras el desarrollo del diagnóstico, incluyendo consejos consultivos y una consulta pública. Destaca el reconocimiento de la gobernanza metropolitana, señalando la participación ciudadana y la participación de los tres niveles de gobierno en el tema. Sin embargo, es de señalar que la participación social se dará mediante asociaciones y no de forma individual. Lo anterior se dará con el apoyo del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda. Se menciona la figura del observatorio ciudadano, incluyendo elementos que hacen viable su operación y responsabilidades a cumplir por parte de la autoridad estatal y municipal.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
GRO	<p>Se señala al Consejo de Políticas Públicas como el responsable de la planeación estatal, así como del tema de la congruencia, con base en ciertos objetivos, aunque la labor específicamente la lleva a cabo la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Los principios de la planeación incluyen la autonomía, el orden de competencias, la concurrencia, la complementariedad, la subsidiariedad, la coordinación, la consistencia, la inversión social como prioridad, la igualdad de género, la continuidad, la participación, la sustentabilidad ambiental, el proceso de planeación, la eficiencia, la viabilidad, la coherencia y el carácter estratégico y operativo. Sobre estos destaca el empleo de la subsidiariedad buscando un proceso de intersubjetividad entre autoridades y población. Para el cumplimiento de los principios a nivel estatal, destaca la participación de la Secretaría de la Mujer de Guerrero, así como de la Secretaría de Finanzas y Administración. sobre la participación ciudadana se incluye a representantes de organizaciones e instituciones educativas, dentro del Comité de Planeación. Para el caso municipal, serán los Comités Municipales de Planeación los responsables, con las dependencias del ayuntamiento, y en coordinación con el Comité estatal, que revisará y validará sus programas y su congruencia. En el proceso de planeación se señala que la participación será en todo el proceso, pero ello está sujeto a los Comités y sus participantes en la etapa de aprobación. Sin embargo, se abre la puerta para la participación a través de foro de consulta popular abiertos, bajo la dirección de los Comités. Se hace la mención que, para el seguimiento a la implementación de los instrumentos de participación social, la entidad responsable es el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, el Congreso del Estado, así como las dependencias involucradas en el tema, para los casos aplicables. Los principios de la política territorial y urbana incluyen el derecho a la ciudad; la equidad e inclusión; el derecho a la propiedad; la coherencia y racionalidad; la participación democrática y la transparencia; la productividad y la eficiencia; el espacio público; la resiliencia; una ciudad inteligente; la sustentabilidad ambiental; la accesibilidad y movilidad; así como el desarrollo sostenible. Es de subrayar que la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ordenamiento Territorial, atenderá los aspectos relacionados a la planeación territorial y urbana, la congruencia, y promoverá la participación social en el tema e impulsará la generación de mecanismos de planeación municipal como los IMPLANES y los observatorios ciudadanos. El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano será el encargado de la materia a nivel entidad, incluyendo algunos representantes de la sociedad civil, aunque sumando menos actores que tan sólo el gabinete estatal. Las Comisiones metropolitanas o de conurbaciones intraestatales tendrán aún menos participantes de la sociedad. Para los Consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda, se mantiene una baja participación social, semejante al caso estatal. La planeación territorial y urbana deberá realizarse con un horizonte a veinte años. Los instrumentos de planeación serán aprobados por los Consejos, en donde se realizará la consulta pública para su aprobación. Se hace mención del tema de la gobernanza metropolitana o de conurbación, sin embargo, la participación ciudadana está a criterio de los Consejos respectivos, quienes pueden elegir entre rechazarla o aceptarla con derecho a voz, pero no a voto. Sobre el proceso de planeación, se menciona la participación ciudadana, pero sólo en la etapa de aprobación, si bien se realizaría una convocatoria en medios impresos y electrónicos. Sobre la participación social se menciona que se dará en todas las etapas, dejando la responsabilidad a los Consejos. Los observatorios ciudadanos son mencionados, brindando algunas líneas sobre su funcionamiento.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
HGO	<p>Los objetivos de la planeación local, se alinean a aquellos propuestos en el marco federal. Entre los principios de la planeación se menciona la soberanía estatal y la autonomía municipal; la democracia; mejora en la calidad de vida; derechos humanos; competitividad; desarrollo integral y sostenible; participación ciudadana; desarrollo territorial; participación sectorial; planeación estratégica y prospectiva; así como la perspectiva de género. Se identifica una unidad de planeación a nivel estatal, la cual es identificada como la Unidad de Planeación y Prospectiva. Esta unidad es la responsable de la generación de los instrumentos de planeación a nivel estatal, en conjunto con la Secretaría de Finanzas Públicas y la Secretaría de Gobierno. El Congreso de la entidad será el responsable de la aprobación final de los mismos, tras pasar por el Comité de planeación de la entidad. Debe destacarse que el Comité estatal tendrá participación ciudadana, pero serán representantes de sectores, elegidos por el ejecutivo estatal, además de sólo poseer derecho a voz y no a voto. Para el caso municipal, si bien se indica la participación de la ciudadanía, ésta no es considerada en los Comités de planeación, más que de forma general sin indicar cuantía, ni sector de participación, tan sólo señalando que serán representantes de organizaciones o instituciones. La elaboración de la planeación estatal les corresponde a los municipios, recibiendo recomendaciones del Comité de planeación estatal, a través de la Unidad de Planeación y Prospectiva y aprobando sus instrumentos mediante los Comités municipales. La planeación regional tendrá un proceso y participación ciudadana semejante al de la estatal. Destaca la limitada cantidad de instrumentos de participación ciudadana, el que las decisiones sobre la procedencia de las mismas sean inapelables y lo limitado de los medios de impugnación. la planeación territorial y urbana buscará promover la productividad y una mayor producción, redistribuyendo la riqueza, mejorando la calidad de vida y protegiendo el medio ambiente. Sobre la planeación territorial y urbana, el Comité de planeación estatal, mediante la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial atenderá la responsabilidad de la generación de la misma a nivel estatal, así como de sus análisis de congruencia. Tales análisis de congruencia también son su responsabilidad para la planeación generada en los municipios de la entidad. En el caso de conurbaciones, el proceso será semejante al estatal. La participación social se observa para actividades posteriores a los procesos de planeación, especialmente con la gestión, donde la autoridad podrá solicitar opiniones o asesorías. Los Consejos Municipales o de Organismos Públicos Descentralizados, los cuales estarán podrán incluir asociaciones legalmente constituidas. Los mismos Consejos, darán inicio a los procesos de planeación, además de poder fomentar mecanismos como los observatorios municipales o invitar a la sociedad para que participe en algunos temas. Destaca que tales Consejos pueden conformarse en IMPLANES. No se señala un proceso de planeación en específico, aunque el tema es mencionado.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
JAL	<p>La Constitución de la entidad reconoce objetivos de planeación congruentes con los de orden federal, además de incluir mecanismos de participación ciudadana, los cuales son reiterados en la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. Los principios de la planeación incluyen la atención prioritaria; la congruencia; la continuidad; la coordinación; la evaluabilidad; la interdependencia; la integralidad; la innovación; la participación ciudadana; la equidad de género; la regionalización; la sectorización; derechos humanos; la sostenibilidad; la sustentabilidad ambiental; la transparencia; los pueblos indígenas; así como la rendición de cuentas. Destaca la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana como la coordinadora la participación ciudadana, así como la elaboración de la planeación del desarrollo de la entidad, además de ser la responsable de las revisiones de congruencia en los instrumentos dentro de todo el Sistema Estatal de Planeación Participativa, con el apoyo del IIEG y bajo la dirección del Consejo de Participación y Planeación. Tal Consejo, incluirá diversos representantes de los sectores públicos y privados, además de considerarse cualquier institución pública o privada que genere información de carácter estratégico para el desarrollo. Para el caso de los Consejos sectoriales, estos podrán invitar a representantes de la ciudadanía, si lo encuentran necesario. Para el caso municipal, los Consejos tendrán una participación ciudadana similar al estatal. Tales Consejos se encargarán de la aprobación de los planes municipales, aunque la revisión de congruencia se da a partir del Sistema Estatal, por lo que es una responsabilidad de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. También pueden solicitar la participación de instituciones externas al municipio. Para los Consejos Regionales, el ejecutivo estatal convocará los municipios implicados, además de una participación ciudadana y mecanismos de aprobación y congruencia semejantes a los del Consejo estatal. Un elemento destacable es el Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, que coordina los esfuerzos en participación ciudadana a nivel estatal y municipal, mediante su Consejo estatal y municipales. Tales Consejos destacan por su mayoría de miembros provenientes de organizaciones sociales y empresariales, aunque su designación depende del Congreso. En caso de que un municipio no cuente con su propio Consejo, el estatal puede tomar esa función. En los casos necesarios el responsable de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana será el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, con las impugnaciones siendo atendidas por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. La Secretaría de Infraestructura y Obra Pública y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial colaborarán en las políticas territoriales y urbanas, aunque la parte de planeación le corresponderá a la segunda. Adicionalmente, ésta Secretaría será la responsable de la revisión de congruencia de los programas estatal y municipales, así como promover la participación ciudadana en el tema. Se reconoce la atribución municipal en la generación de IMPLANES, aunque se orientan a municipios metropolitanos. Se resalta la existencia de una Procuraduría de Desarrollo Urbano, como órgano descentralizado, personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual busca defender los intereses de la ciudadanía en la normatividad urbana. La misma puede colaborar en la generación de investigación sobre el tema, con instituciones públicas y privadas y capacitar a la ciudadanía entre otras acciones. El titular es propuesto por el Congreso, a partir de una terna propuesta por el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y con la opinión del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción. Los Consejos sobre el tema territorial y urbano, seguirán una participación ciudadana semejante a los de planeación integral. Se mencionan los observatorios urbanos, indicando aspectos generales del funcionamiento. La participación ciudadana en el Programa estatal y los municipales iniciará con foros, previo al diagnóstico, siendo consultados en etapas posteriores. Para el resto de instrumentos, la participación ciudadana inicia con el documento ya desarrollado.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
MICH	<p>Los objetivos de planeación mostrados en la Constitución son compatibles con los nacionales, aunque excluye muchos aspectos. La Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo, añade otros objetivos de la planeación incluyendo la mejora en la calidad de vida y la coordinación nacional, estatal, regional y municipal, entre otros. La planeación estatal se indica realizarse por la Coordinación de Programación y Evaluación, ahora IPLAEM. Sus responsabilidades incluyen la generación de los instrumentos, revisión de congruencia en toda la entidad y promoción de la participación ciudadana. Aunque del último aspecto no se indican alcances ni etapas en que se incluiría. El Plan es sometido al Congreso estatal para su aprobación. Un aspecto llamativo de la planeación municipal es que deberá considerar lenguas distintas al español y el sistema braille. Se menciona la existencia de un Comité de Planeación para el desarrollo, para el nivel estatal, pero no se detalla sobre su funcionamiento, ni hace mención de otros para el caso municipal. En cuanto a la participación social se menciona que deberán realizarse foros de consulta. Son señalados algunos mecanismos de participación ciudadana, realizando las impugnaciones en los procesos, mediante el Instituto Electoral de Michoacán y el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. La planeación territorial y urbana tendrá como principios la racionalidad; la viabilidad; la equidad e inclusión; la seguridad; la democracia; la productividad, la competitividad y la complementariedad; la sustentabilidad; el equilibrio regional; la accesibilidad; además de la protección al patrimonio histórico. Destaca el empleo de la Estrategia Territorial Estatal Intersectorial, que es un marco de planeación de diez años, en el que todos los proyectos deben ser inscritos, cuando tengan un impacto o aplicación territorial. Sobre la participación social se mencionan unos derechos urbanos, los cuales en su implementación se reconoce la importancia de la participación en los instrumentos de planeación en el tema. Así mismo, se indica será implementada con las Comisiones de desarrollo urbano estatal y municipales, a través de representantes y mediante consultas desde el inicio del proceso de planeación. Así mismo, es de subrayar que los representantes de organizaciones sociales o privadas en la Comisión estatal, ocuparán un número semejante al de representantes gubernamentales. Para el caso municipal los participantes no gubernamentales superarán en número a las autoridades. También es importante que la academia recibe un lugar en la Asamblea, de forma automática. En los de zonas conurbadas no se considera participación ciudadana. Se menciona a la SEMACDET como la responsable en la formulación de los instrumentos de planeación en el tema para toda la entidad, así como su análisis de congruencia. Para la figura de los IMPLANES se dan consideraciones suficientes, aunque no tanto así para los observatorios urbanos.</p>
MOR	<p>Los objetivos de planeación en la Constitución son ampliados con los de la Ley Estatal de Planeación. Ésta incluye principios como el pacto federal y la autonomía; la democracia; la mejora económica, cultural y social, la igualdad entre hombres y mujeres; las garantías individuales; el municipio libre; la mejora en la calidad de vida; la estabilidad económica y el empleo; así como la perspectiva de género. El desarrollo de la planeación y congruencia estatal recae en la Secretaría de Hacienda, mientras que cada municipio será responsable de la propia. El Congreso será el responsable de aprobar el Plan estatal y los municipales, que le presenten los respectivos Comités de planeación. No se especifica la conformación de tales Comités. La participación social se observa en grupos organizados privados y de la sociedad, quienes opinan en foros de consulta popular. Para la planeación se indica que deberá limitarse a los períodos de gobierno, aunque puede incluir consideraciones de largo plazo. Los mecanismos de participación incluidos en la Ley sobre el tema incluyen todos los de la Constitución, con excepción de los Presupuestos participativos y el Gobierno abierto. Las impugnaciones serán responsabilidad del Tribunal Estatal Electoral. Se faculta a las administraciones municipales en el desarrollo de unidades administrativas encargadas de la planeación territorial y urbana, siendo usualmente estas los IMPLANES. Para la entidad la planeación en el tema será realizada por la Secretaría de Desarrollo Sustentable, así como la revisión de congruencia estatal de regiones, zonas metropolitanas, conurbaciones, y de los municipios. Adicionalmente la Secretaría fomentará la participación social en el tema. Para el caso municipal, será responsabilidad local. Los Consejos estatal y municipales consideran la participación ciudadana en un número semejante a la de miembros gubernamentales en la Asamblea. Ello no se incluye en los de conurbación y zona metropolitana. La participación social se considera en diversos aspectos, aunque no se formaliza. Sin embargo, se menciona la participación en todas las etapas de los procesos de planeación de todos los instrumentos considerados en la entidad. Al respecto destaca la publicación de convocatorias en medios de comunicación, para participar con opiniones, demandas y planteamientos.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
NAY	<p>La planeación se plantea con un horizonte de 25 años, considerando objetivos, los cuales son congruentes con los federales. Adicionalmente se consideran como premisas el pacto federal, la soberanía estatal y la autonomía municipal; la competitividad y el desarrollo integral; la igualdad; el desarrollo regional equilibrado; la planeación participativa; y la mejora continua en el gobierno. Destaca la presencia del Instituto de Planeación del Estado de Nayarit, como organismo público descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Sustentable. Este coordina el tema de la planeación en la entidad y con los municipios, incluyendo el tema territorial y urbano. Se encarga de la generación de los instrumentos de planeación, así como de su análisis de congruencia, apoyando a los municipios en tal tema. Entre los documentos que tal Instituto desarrolla, resalta el Gran Plan Estatal de Desarrollo, el cual trascenderá administraciones. Adicionalmente es el responsable de la promoción a la participación ciudadana, la cual contará con la presencia de Consejos consultivos ciudadanos, los cuales tendrán como miembros mayoritarios a representantes de la ciudadanía. Debe mencionarse que todos los Consejos de participación formarán parte de un Consejo General de Participación Ciudadana para el Desarrollo del Estado de Nayarit. La aprobación de los programas estatales será por el Instituto y el ejecutivo estatal, mientras que en los municipios será con sus unidades de planeación y ejecutivos municipales. Adicionalmente la figura de los IMPLANES es apoyada con firmeza. La participación social es señalada para todas las etapas, aunque ello no se especifica en un proceso o etapas de planeación. Existen pocos mecanismos de participación ciudadana reconocidos, con medios de impugnación a través del Tribunal Superior de Justicia. Los principios en la planeación territorial y urbana incluyen el derecho a la ciudad; a la propiedad; a la equidad e inclusión; coherencia; democracia; productividad y eficiencia; espacio público; la identidad; la sustentabilidad; así como la accesibilidad y movilidad. Los Consejos y Comisiones de ordenamiento territorial y desarrollo urbano tienen una composición semejante a los de planeación, así como existe semejanza en sus funciones. Sin embargo, la participación ciudadana en los mismos se dará a partir del documento ya desarrollado. Los observatorios ciudadanos son mencionados, pero no así su implementación.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
NL	<p>Si bien la Constitución estatal no incluye principios de planeación, la orientación del desarrollo es compatible con los objetivos de la Planeación Democrática. Los principios de la planeación incluyen: democracia; equidad; desarrollo económico, político y social; gobierno honesto; autonomía estatal; derechos humanos; distribución justa del ingreso; valores; objetivos ambiciosos, factibles y medibles; beneficio social; coordinación; rendición de cuentas y transparencia; gestión por resultados; vinculación; así como participación del Congreso. El Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica es el principal rector del tema en la entidad. Su integración es mayoritariamente ciudadana, con una amplia participación de universidades locales. Será responsable del Plan Estratégico de Largo Plazo, pudiendo crear diversas comisiones sobre temas específicos, así como encargarse de la promoción a la participación ciudadana en el tema. La planeación estratégica de la entidad se hará con un horizonte de planeación de quince años, con el Plan Estratégico, como base para el Plan de Desarrollo de la entidad y municipios. Para la participación ciudadana, ésta se considera en todas las etapas, a través de foros de consulta u organismos desarrollados para tal propósito. La formulación, revisión de congruencia y aprobación del plan es responsabilidad del ejecutivo a través del Consejo, involucrando en el mismo proceso a los municipios en sus propios planes. Son mencionados diversos instrumentos de participación ciudadana, indicando que, ante controversias, éstas serán resueltas por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. El ordenamiento territorial y el desarrollo urbano tiene como principios el derecho a la ciudad; la equidad e inclusión; la propiedad urbana; la coherencia y racionalidad; la democracia; la productividad y eficiencia; el espacio público; la resiliencia; la sustentabilidad ambiental; así como la accesibilidad y la movilidad. La Secretaría de Desarrollo Sustentable es la responsable de la materia en la entidad elaborando y revisando la congruencia de los programas estatal y municipales, así como la promoción a la participación ciudadana en el tema. Los Consejos tendrán una participación ciudadana con varios representantes elegidos por el ejecutivo, así como un número de mayor de representantes de organizaciones sociales o privadas. Una de sus facultades es la de generar un organismo de planeación urbana para las zonas metropolitanas, lo cual puede ser replicado por los municipios, siendo la base para los IMPLANES. La revisión de los programas por la ciudadanía se dará en sus diversas etapas, pero a través del Consejo correspondiente. Por su parte la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano servirá para coordinar a todas las dependencias en el tema, mientras que la Comisión de Ordenamiento Metropolitano de Desarrollo Urbano lo hará en tales zonas. La participación ciudadana en tales Comisiones puede darse con la conformación de un Consejo consultivo específico. Las mismas circunstancias se dan en las Comisiones para regiones. Se menciona la figura del observatorio ciudadano, aunque no se especifica su implementación.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
OAX	<p>Principios rectores del Sistema Estatal de Planeación: autonomía; coherencia; complementariedad; concurrencia; consistencia; convergencia; continuidad; coordinación; eficacia; eficiencia; orden de competencias; participación; evaluación; servicio a la ciudadanía; subsidiariedad; viabilidad; así como perspectiva de género, entre otros. El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo será el encargado de la planeación en la entidad, así como de la participación ciudadana y las revisiones de congruencia, a través de la Secretaría de Finanzas. La aplicación de la participación ciudadana se dará a través del Comité. El instrumento será aprobado por el Congreso. Para el caso municipal, la generación y validación de congruencia será propia, dentro del marco del Comité estatal, así como de Comités locales o Consejos microrregionales, pero la aprobación dependerá del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca. Se mencionan diversos mecanismos de participación ciudadana, así como de impugnación. El ordenamiento territorial y el desarrollo urbano se orientarán a una distribución equilibrada de la población; la productividad; el bienestar social; el desarrollo socioeconómico sustentable; la coordinación y concertación; la inversión pública; la prevención de riesgos; la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible; los derechos humanos; la participación social; el libre tránsito; así como la salvaguarda de las comunidades indígenas. Los principios de política pública incluyen el derecho a la ciudad; la equidad e inclusión; la propiedad urbana; la coherencia y la racionalidad; la participación democrática; la productividad y la eficiencia; el espacio público; la resiliencia; la sustentabilidad ambiental; así como la accesibilidad y la movilidad. El Congreso será el responsable de la aprobación el Programa estatal en la materia. La Secretaría de las Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable es la responsable de generar los instrumentos estatales y verificar su congruencia; los municipios desarrollan los propios, aunque la congruencia es revisada por la Secretaría. La aprobación de los programas es atribución del Congreso para el caso estatal y del cabildo para los municipales. Los programas que incluyan más de un municipio serán responsabilidad estatal, mientras que el resto corresponde a los municipios. Los procesos de participación ocurren con el documento finalizado, previo a la aprobación. Ello se realizará con Consejos consultivos generados a propósito de tales procesos. No se presenta una delimitación de miembros participantes en las Comisiones o Consejos. Se menciona la posibilidad de los observatorios ciudadanos, pero no se presentan mecanismos para ello.</p>
PUE	<p>La planeación estatal se orienta directamente hacia la Planeación Democrática, no expresando otros aspectos. Destaca la Secretaría de Planeación y Finanzas, como la responsable en la generación de la planeación estatal, además de la revisión de congruencia, así como promover la participación social en el tema. La aprobación es realizada por el respectivo Comité de planeación, el cual para la participación ciudadana incluirá invitados elegidos por el ejecutivo, sin una cuantía mínima. Para los municipios, estos realizarán sus propios instrumentos, revisándolos y aprobándolos mediante su ayuntamiento y sus propios Comités. Dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática, se consideran principios incluyendo la igualdad sustantiva; la niñez; la autonomía; la participación social; la perspectiva de género; la democracia; los derechos humanos; la diversidad; la sostenibilidad; la sustentabilidad; la transparencia; la apertura; así como la transversalidad, entre otros. El proceso de planeación incluye la participación ciudadana, con el documento ya elaborado, dentro del marco de los Comités. Se menciona como mecanismos de participación ciudadana a los Buzones ciudadanos, las Encuestas ciudadanas, las Plataformas digitales de opinión y consulta, los Foros presenciales de consulta ciudadana o de consulta especializada, las Asambleas comunitarias de consulta, y a las Reuniones vecinales. Debe mencionarse que la ley electoral sólo reconoce el mecanismo de Plebiscito y Referéndum, sobre las cuales no detalla. Los principios de política territorial y urbana incluyen la accesibilidad y movilidad; la coherencia; el derecho a la ciudad; la propiedad; la equidad e inclusión; la democracia; la productividad y eficiencia; el espacio público; la resiliencia; así como la sustentabilidad ambiental entre otros. La planeación estatal la realizará, evaluará y aprobará el ejecutivo, a través de la SMADSOT. Los municipios realizarán su planeación, aunque la revisión y aprobación dependerá de la SMADSOT. Entre los órganos de planeación destacaba el Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (ahora extinto), así como la figura de los IMPLANES. Los Consejos estatal y municipales, podrán invitar a la ciudadanía, a participar en los procesos de planeación territorial y urbana, aunque no se especifican mínimos y la selección es a criterio del ejecutivo. Para el caso metropolitano o de conurbación se maneja la idea de una gobernanza metropolitana, aunque la figura implica la participación de los Consejos municipales con el Comité correspondiente. Es mencionado que la participación ciudadana deberá darse desde la etapa de la formulación, así como la figura de los observatorios ciudadanos, presentando aspectos generales sobre ello.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
QRO	<p>No se incluyen objetivos de planeación en la Constitución, aunque se menciona la planeación que realizará el ejecutivo. Los principios de la planeación incluyen la soberanía; la democracia; la igualdad; el municipio libre; el desarrollo regional; la perspectiva de género; así como la perspectiva de la familia. La planeación se llevará a cabo en el marco de los Comités de planeación, llevando a cabo la participación ciudadana dentro de los Consejos de concertación creados a propósito, sin embargo, los miembros serán invitados por el ejecutivo, sin mínimo considerado. La elaboración, revisión y aprobación de los planes es una atribución del ejecutivo, para cada nivel de gobierno, dentro del marco de su Comité, pudiendo relegar la responsabilidad a un área de ese nivel. Se incluyen diversos instrumentos de participación ciudadana, destacando la modalidad de obra pública con participación ciudadana. En caso de requerirse, existen mecanismos e impugnación ante el Instituto Electoral del Estado de Querétaro. La política territorial y urbana tiene como principios la racionalidad, la viabilidad, la equidad, la inclusión social, la cultura, la seguridad, la habitabilidad, la democracia, la productividad, la sustentabilidad y el equilibrio regional. La SDUOP será la responsable de la planeación estatal en el tema, generando y revisando los Programas en el tema, apoyando a los municipios en la revisión de sus instrumentos propios. La planeación en el tema deberá tener un horizonte de diez años y contará con participación ciudadana desde su formulación, mediante foros de consulta, que se anunciarán en medios oficiales y privados. Para el caso municipal, se añade la posibilidad de generar Consejos en el tema. Los Programas metropolitanos o de zona conurbada definirán el proceso de elaboración y participación, según acuerdos específicos. Se menciona la figura de los observatorios urbanos, ofreciendo aspectos diversos sobre su implementación.</p>
QROO	<p>Los objetivos de la planeación son congruentes a los federales. Entre los principios de la planeación se incluye la democracia; el pacto federal y municipio libre; los derechos; la descentralización; el Sistema Nacional de Planeación; la cultura; el desarrollo sustentable; la continuidad; la universalidad; la coordinación; la integralidad; la cohesión; el empleo; la igualdad; así como el bienestar social, entre otros. La entidad realizará su planeación a través del Comité respectivo y mediante la SEFIPLAN que se encargará de la congruencia, posteriormente realizando en el marco de su Comité la aprobación. Para el caso municipal, estos organizarán su propio Comité, desarrollando, revisando y aprobando sus instrumentos de planeación. El Congreso debe ser notificado de los instrumentos propuestos, pudiendo dar opiniones. La participación ciudadana incluirá actores representantes, los cuales asistirán por invitación del ejecutivo. En el proceso de planeación se incluye a la ciudadanía en todas las etapas en foros de consulta, pero por medio del Comité de planeación. Se mencionan mecanismos de participación ciudadana en la Planeación Democrática, a parte de los generales. En caso de controversias ante las decisiones del: Instituto Electoral de Quintana Roo, estas pueden ser impugnadas en los términos de la Ley. los principios de política territorial y urbana incluyen el derecho a la ciudad; la equidad y la inclusión; la propiedad; la coherencia y racionalidad; la democracia; la productividad y eficiencia; el espacio público; la resiliencia; la sustentabilidad ambiental; la accesibilidad y movilidad; así como la simplificación administrativa. El ejecutivo aprobará la planeación en el tema a través del trabajo realizado por la SEDETUS y la SEMA, generando los instrumentos, verificando su congruencia y la de los instrumentos municipales. Los instrumentos municipales serán realizados por ellos y aprobados por sí mismos. La figura de los IMPLANES es reconocida, así como de los observatorios urbanos, presentando diversos aspectos sobre su implementación. Si bien se indica que la participación ciudadana deberá realizarse en todas las etapas del proceso de planeación, mediante diversos mecanismos y a convocatoria de la autoridad, ello se llevará a cabo a partir de los Consejos en la materia, además que en el proceso de planeación se pondrá el instrumento al alcance de la ciudadanía, hasta después de su formulación. Los Consejos podrán tener entre diez y 48 participantes invitados, para los convocados por la entidad y en el caso municipal de diez a 25 los invitados; pero remarcándose como vocales siendo uno gubernamental y elegidos por las mismas autoridades.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
SLP	<p>Los principios de la planeación estratégica para la entidad incluyen la autonomía; la democracia; la perspectiva de género; el desarrollo regional equilibrado; la estabilidad económica y social; así como la igualdad entre hombres y mujeres. Se señala la participación ciudadana en todas las etapas de planeación, siendo una responsabilidad del Comité o Consejo de planeación correspondiente, quienes organizarán foros de consulta popular. Para tales foros se contará con la asistencia de representantes de organizaciones sociales y privadas, en todo caso dando un gran peso al tema de la perspectiva de género. Cada nivel realizará su propia planeación, revisando la congruencia por su parte. La aprobación del Plan estatal y derivados es responsabilidad del Congreso, mientras que los municipios mismos aprobarán los propios. Sólo son reconocidos el Plebiscito y el Referéndum como mecanismos de participación, dejando el tema de las impugnaciones al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Los principios de planeación territorial y urbana incluyen la accesibilidad y movilidad; la coherencia y la racionalidad; la competitividad; el derecho a la ciudad; el derecho a la propiedad; el interés público; el desarrollo local, la equidad e inclusión; la habitabilidad; la democracia; el patrimonio; la productividad y eficiencia; el espacio público; la resiliencia; así como la sustentabilidad ambiental entre otros aspectos. Se considera de utilidad pública la planeación territorial y urbana. El ejecutivo desarrollará la política en el tema, la revisará y aprobará, con el apoyo de la SEDUVOP. El municipio generará su propia planeación, pudiendo contar con el apoyo de la SEDUVOP, pero aprobándola con independencia, además de poder emplear la figura de los IMPLANES. Los diversos niveles de gobierno deben promover la participación ciudadana en el tema, en todas las etapas. El Consejo estatal contará con al menos siete participantes de la sociedad, aunque elegidos por el ejecutivo. La comisión metropolitana y de conurbación considera participación ciudadana a través del Consejo consultivo en las áreas implicadas. En los Consejos municipales la participación ciudadana incluirá diversos actores, pero por invitación del ejecutivo, sin mínimo específico. Se menciona el Instituto Estatal de Planeación Urbana, sin embargo, el mismo no existe en el organigrama del gobierno estatal, ni en el de la SEDUVOP, a pesar de especificarse será un organismo desconcentrado de la misma. Sin embargo, las actividades de planeación son reconocidas por la misma SEDUVOP. Los Institutos Metropolitanos de Planeación Urbana también son indicados, pero en la práctica la función es cubierta por la entidad o municipios. Así mismo existe la figura de la Procuraduría Urbana, que en la práctica no se ejecuta. Los observatorios ciudadanos son mencionados, pero no se abunda en su implementación. Se menciona la gobernanza metropolitana, pero sólo implica la participación de los municipios implicados.</p>
SIN	<p>No se presentan objetivos de planeación en la Constitución, aunque se menciona la obligación del Estado de tender hacia un desarrollo económico sustentable, con participación de la población en la vida política, económica, cultural y social, además de tocar temas de seguridad y equidad. Los principios de la planeación incluyen la soberanía; la democracia; la igualdad; los derechos; el municipio libre; la productividad; así como la perspectiva de género. El ejecutivo desarrollará su planeación, así como la revisión de congruencia, con el apoyo de la Secretaría de Administración y Finanzas, dejando la aprobación al Congreso. Los municipios realizarán su planeación, revisándola y aprobándola. Se menciona superficialmente la participación social, sin indicar la implementación. Se menciona la figura del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Sinaloa, sin señalar participantes, alcances ni la posibilidad de replicar la figura en los municipios. Destacan los pocos instrumentos de participación ciudadana considerados, aunque existen mecanismos de impugnación, a través del TESIN. Los principios de planeación territorial y urbana incluyen el derecho a la ciudad; la equidad y la inclusión; la propiedad urbana; la coherencia y racionalidad; la democracia; la productividad y la eficiencia; el espacio público; la resiliencia; la sustentabilidad ambiental, así como la accesibilidad y movilidad. La entidad realizará su política en el tema mediante la Secretaría de Desarrollo Sustentable, generando, revisando y aprobando sus instrumentos a través de ella; de su parte, los municipios harán lo propio en sus territorios, recibiendo la aprobación por parte de la Secretaría. En los instrumentos el horizonte de planeación es para veinte años o un "largo plazo". Los diversos niveles de gobierno deben promover la participación ciudadana en el tema. El Consejo estatal incluye diversos participantes ciudadanos, aunque sólo tendrán derecho a voz. El caso municipal es semejante, pero con menos participantes ciudadanos, que sólo tendrán derecho a voz. Los Comités de desarrollo actuarán al interior de los ayuntamientos, en sus sindicaturas. Se menciona el Instituto Estatal de Planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aunque en la práctica no figura en ningún organigrama. Adicionalmente se señala la figura de los IMPLANES. Para el caso metropolitano o de conurbaciones existe un Comité, que operará la parte ciudadana mediante un Consejo consultivo. En el proceso de planeación se considera la participación ciudadana en todas las etapas, además que sobre la figura de los observatorios ciudadanos se presenta amplia información sobre su implementación.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
SON	<p>La planeación específicamente se señala debe ser congruente con aquella de la CPEUM. Los principios de la planeación incluyen el contexto nacional e internacional; las libertades; la rendición de cuentas; la igualdad; el crecimiento económico; la perspectiva de género; la racionalidad; la continuidad; la coordinación; la eficiencia; así como la organización, entre otros. El ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda realizará, revisará y aprobará su planeación, debiendo realizar procesos de participación ciudadana y consulta popular. Lo anterior con vista a la Agenda de Largo Plazo, que comprenderá un horizonte de hasta doce años. Los municipios deberán realizar las mismas acciones en su propio espacio. Se mencionan algunos mecanismos de participación ciudadana en la planeación, así como la figura de Comités de planeación, como mecanismo para implementar la participación, aunque no se detalla la implementación. Son señalados diversos mecanismos de participación ciudadana para la planeación, así como instrumentos de participación en general, teniendo estos últimos la alternativa de realizar apelaciones. La planeación territorial y urbana se dará conforme a principios como el derecho a la ciudad; la equidad e inclusión; la propiedad; la coherencia y racionalidad; la democracia; la productividad y eficiencia; el espacio público; la resiliencia; la sustentabilidad ambiental; así como la accesibilidad y la movilidad entre otros. El Estado será el responsable en la generación de la planeación en el tema, a través de la SIDUR, revisando la congruencia y aprobando los instrumentos. Tal situación es similar para el caso de los municipios en sus territorios, aunque estos consultarán el tema de la congruencia con la SIDUR. Ambos niveles deberán promover la participación ciudadana en todas las etapas, aunque la participación iniciará con el proyecto ya desarrollado. Destaca la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial, con la cual deberá guardar congruencia la planeación en los diversos niveles, considerando su horizonte de planeación de veinte años. Se menciona la gobernanza metropolitana con el empleo de Comisiones y Consejos de participación, sin indicar su implementación. Se menciona la figura de los observatorios ciudadanos indicando su implementación, además de reconocer los IMPLANES, sin detallar el tema.</p>
TAB	<p>Los principios de la planeación expuestos en su Constitución son congruentes con la federal. Por su parte, la Ley de Planeación del Estado de Tabasco, marca como principios de la planeación incluyen la soberanía; la democracia; la igualdad; los derechos y libertades; el pacto federal y el municipio libre; la estabilidad económica y social; así como la perspectiva de género. La planeación estatal y en los municipios, debe incorporar los hallazgos del Consejo Estatal de Evaluación. El Estado realizará su propia planeación, así como la revisión de congruencia en el marco de su Comité de planeación y con el apoyo de la Secretaría de Planeación y Finanzas, con la aprobación siendo responsabilidad del Congreso. Los municipios desarrollarán su planeación revisión de congruencia y aprobación por sí mismos. El Consejo Estatal de Evaluación no incluye participación ciudadana. Se menciona que la participación ciudadana será en todas las etapas, sin indicar mecanismos ni medios. Los planes estatales y municipales no deben exceder el período de gobierno correspondiente, aunque con consideraciones y proyecciones a 25 años. No se especifica sobre las consideraciones, ni sobre las figuras de Comité o Consejo a nivel municipal. Destacan los pocos instrumentos de participación ciudadana, aunque se señala la posibilidad de impugnación en los mismos, a través del IEPC. La SOTOP, es el órgano con que el gobierno estatal realizará su planeación territorial y urbana, además de apoyar a los municipios en la revisión de congruencia. La aprobación de la planeación estatal en el tema es responsabilidad del ejecutivo. Los municipios desarrollarán su propia planeación en el tema, además de su aprobación. Destaca el Consejo Multidisciplinario Estatal para el desarrollo territorial sustentable, a través del cual se desarrollarán las acciones de planeación en el tema. Este cuenta con hasta diez representantes de la sociedad, aunque en casi todos los casos se trata del liderazgo de organizaciones gremiales formalmente establecidas, además que representan menos invitados que los gubernamentales. Sin embargo, el ejecutivo puede invitar otros participantes, según su propio criterio. Se plantean unos objetivos de sustentabilidad, los cuales guiarán el proceso de planeación, incluyendo el desarrollo integral; la mejora en la calidad de vida; la biodiversidad; el desarrollo institucional; los ecosistemas; el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; así como la participación ciudadana. La participación social se dará con el proyecto ya desarrollado, aunque se reconocen figuras como las de asociaciones de vecinos, así como la de Consejos de colaboración. Estos últimos se integrarán de diversos actores, aunque destacan los liderazgos en organizaciones gremiales formalmente establecidas, al ser las más mencionadas.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
TAMPS	<p>La planeación es orientada hacia una estratégica y democrática, y sus principios incluyen la soberanía; la democracia; la igualdad; los derechos humanos; la familia; el pacto federal y el municipio libre; además de la estabilidad económica y social. Entidad y municipios deberán fortalecer la planeación democrática, a través de foros de consulta, sin indicar mecanismos de implementación o seguimiento. La planeación estatal se coordinará a partir de la Coordinación General de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas, en la cual se desarrollará, revisará y aprobará la planeación de la entidad, pudiendo generarse Comisiones de planeación de considerarse apropiado, aunque no se indica sobre su composición. La planeación municipal será responsabilidad del municipio, debiendo informar al Estado para su verificación, aunque la aprobación será en los ayuntamientos. Se mencionan diversos instrumentos de participación ciudadana, así como mecanismos ante controversias mediante el TRIELTAM, aunque las decisiones pueden ser inapelables en unos casos. Los principios de la planeación territorial y urbana incluyen el derecho a la ciudad; la equidad y la inclusión; la propiedad; la coherencia y la racionalidad; la democracia; la productividad y la eficiencia; el espacio público; la resiliencia; la sustentabilidad ambiental; la accesibilidad y movilidad; el aprovechamiento de los recursos naturales; así como la reubicación de la población en riesgo. El Estado desarrollará su planeación en el tema, con el apoyo de la SEDUMA, la cual elaborará y revisará la congruencia de los instrumentos, dejando la aprobación al ejecutivo estatal. Los municipios elaborarán y aprobarán su planeación, pudiendo solicitar la revisión de congruencia a la SEDUMA. Ambos niveles de gobierno deben promover la participación ciudadana, apoyados del Consejo o los Comités municipales en el tema. La participación incluye a liderazgos elegidos por el ejecutivo, pertenecientes a organismos legalmente establecidos, principalmente y sin indicar un número mínimo. La figura de los IMPLANES es reconocida, al igual que la de los observatorios ciudadanos, mencionando aspectos generales sobre los mismos. Sobre las Comisiones metropolitanas, podrán crearse Consejos consultivos específicos para implementar la participación ciudadana, aunque sin indicarse mínimos.</p>
TLAX	<p>Los objetivos de la planeación en la Constitución, se asemejan a los federales en algunos aspectos. Los principios de la planeación incluyen la igualdad de género; la perspectiva de género; la no discriminación de género; así como la transversalidad de género. El ejecutivo realizará su planeación, con su revisión de congruencia, a través de la SFP, aunque la aprobación será responsabilidad del Congreso. El municipio realizará su propia planeación, así como revisión y aprobación, empleando la figura del Comité de planeación y del Consejo de planeación, sin incluir la participación ciudadana en ninguno. Destaca la SEPOL, la cual coadyuvará con otras áreas en la generación de acciones en participación ciudadana. Es importante señalar que la normatividad hace constantes referencias a normativas, figuras e instituciones derogadas; por otro lado, las referencias que se hacen del tema tienden a centrarlo exclusivamente en el tema económico, además de no existir un marco consolidado sobre la planeación en la entidad y los municipios. Se cuenta con pocos mecanismos de participación ciudadana, aunque existen mecanismos de revisión y revocación, frente al ITEX. Los Principios de la planeación territorial y urbana incluyen el derecho a la ciudad; la equidad y la inclusión; el derecho a la propiedad; la coherencia y la racionalidad; la democracia; la productividad y la eficiencia; el espacio público; la resiliencia; la sustentabilidad ambiental; así como la accesibilidad y la movilidad. El Estado se encargará de su planeación a través de la SECODUVI, revisando su congruencia, así como la de los instrumentos municipales que estos le presenten. Los municipios desarrollarán y aprobarán aquellos programas que les fueron aprobados por la SECODUVI. Para la implementación de la participación ciudadana se menciona la figura de los Consejos, aunque no se detallan mínimos de participantes ciudadanos, además de indicarse que las aportaciones deberán ser en forma escrita, para la consideración de la SECODUVI. Tales Consejos serán también los encargados de la aprobación de la planeación estatal, regional, metropolitana o de zona conurbada. Se menciona que la participación ciudadana será en todas las etapas, aunque ello será como fue descrito. La figura de los observatorios ciudadanos es mencionada sin profundizar en el tema.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
VER	<p>En la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se añaden como objetivos de la planeación el desarrollo sostenible, conforme a los fines especificados en la CPEUM. Los principios de la planeación incluyen la igualdad; la equidad; la sostenibilidad; la integralidad; la continuidad; la congruencia; la transparencia; la coparticipación; así como la corresponsabilidad. Se reconoce la importancia de la promoción de la participación ciudadana en la planeación estatal y municipal. La planeación estatal se llevará a cabo a través de la SEFIPLAN, que elaborará y dará revisión de congruencia en el tema, aunque la aprobación será por parte del Congreso. Los municipios realizarán su planeación, para ser aprobados por el Congreso. Lo anterior deberá realizarse en el marco del Consejo o el Comité de planeación, para el caso estatal, así como de los Consejos y Subcomités, para los municipios. Tales instituciones serán así mismos responsables de la promoción de la participación social en la planeación. Adicionalmente se subraya la poca cuantía de mecanismos de participación ciudadana, con impactos limitados. En materia territorial y urbana, la entidad realizará su planeación y revisión de congruencia a través de la SEDESOL, aprobando el ejecutivo lo propuesto. Para el caso municipal, estos desarrollarán, revisarán y aprobarán su planeación, aunque pueden solicitar apoyo a SEDESOL. Ambos niveles deben promover la participación ciudadana en el tema, mediante los Consejos creados a propósito, los cuales se indica integrarán a la población interesada en todas las etapas de planeación, aunque en el proceso de planeación, sólo se le considera a partir del documento desarrollado. Adicionalmente se reconocen una serie de Derechos Urbanos Fundamentales, a proteger.</p>
YUC	<p>Los principios de la planeación incluyen la mejora económica, cultural y social; los derechos humanos; la igualdad; el pacto federal; la autonomía municipal; la estabilidad económica y social; la participación; la perspectiva de género; así como la gestión por resultados. La planeación de la entidad será responsabilidad del ejecutivo, a través del marco del Consejo de planeación, delegando la responsabilidad a la SEPLAN; que realizará los proyectos de planeación, así como su verificación de congruencia, dejando la aprobación al Consejo. Los municipios realizarán su propia planeación, con sus propios Consejos, debiendo asegurar la congruencia de sus instrumentos; ello pudiendo ser con apoyo del gobierno estatal mediante un convenio, aunque la aprobación será en sus mencionados Consejos. La participación ciudadana se dará mediante los Consejos y sus representantes, aunque estos se elegirán por el ejecutivo, sin haber especificación de mínimos; además de aplicarse a partir del proyecto ya elaborado, aunque se menciona la figura de los Diálogos Ciudadanos, como un mecanismo permanente, al interior de los Consejos. Ambos niveles de gobierno deberán promover la participación ciudadana en las diversas etapas del proceso de planeación. Existen pocos medios de consulta popular considerados, aunque se maneja la posibilidad de promover apelaciones e inconformidades mediante el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. La orientación de la planeación territorial y urbana incluye elementos como el desarrollo socioeconómico; la participación; el ambiente; los riesgos; la población rural e indígena; la concertación; los centros de población; la zonificación; la descongestión metropolitana; la infraestructura y equipamientos; el patrimonio histórico; así como la propiedad. La planeación, revisión de congruencia y aprobación en el tema territorial y urbano a nivel estatal, son responsabilidad de tal nivel de gobierno. Lo anterior se realizará a través del Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, dentro del marco del Consejo de planeación. Para el caso municipal, realizarán dentro del marco de su Consejo de planeación, la propia, su revisión de congruencia y aprobación, aunque pueden solicitar el apoyo del indicado Instituto. Ambos niveles de gobierno deben implementar la participación ciudadana mediante sus respectivos Consejos, en los cuales incluirán a representantes de organizaciones sociales, gremiales o instituciones académicas. La invitación en ambos niveles, será por parte del ejecutivo responsable, no existiendo mínimos de participación, además de implementarse a partir del documento ya desarrollado.</p>

Clave	Observaciones sobre los Instrumentos Normativos Considerados por Entidad
ZAC	<p>Los principios de la planeación incluyen el desarrollo regional; la democracia; los derechos humanos; la perspectiva de género; el empleo; el pacto federal y el municipio libre; así como la factibilidad cultural de las políticas. La planeación estatal será a través de la Coordinación Estatal de Planeación, que depende del ejecutivo directamente. Tal Coordinación se encargará de realizar y revisar la propuesta, aunque la aprobación es responsabilidad del Congreso. Lo anterior ocurrirá en la entidad, dentro del marco del Comité de planeación. Los municipios harán su planeación y revisión, mencionándose la figura de los IMPLANES; ello con base en sus Consejos de planeación, debiendo integrar la participación ciudadana mediante sus Comités de planeación. Sobre tales Comités no se indican mínimos ni requerimientos para definir a los participantes ciudadanos. No se indica el procedimiento de aprobación de la planeación municipal, aunque se infiere sería a través de sus Consejos. La participación democrática se señala deberá darse en todas las etapas del proceso de planeación, pero no presentan mecanismos ni procesos que lo formalicen. Se menciona el Programa General Prospectivo para el Estado de Zacatecas, elaborado por la Coordinación y aprobado por el Congreso, con un horizonte a quince años y al cual deberán alinearse el resto de instrumentos de planeación. Son señalados diversos Sistemas sobre la planeación, aunque la mayoría de los actores involucrados se repiten. Destacan los pocos mecanismos de participación ciudadana, los cuales explícitamente se indica no tienen carácter vinculatorio ni obligatorio, por lo cual no existen mecanismos de impugnación. Los principios rectores de la planeación territorial y urbana incluyen el derecho a la ciudad; la equidad e inclusión; la propiedad urbana; la coherencia y racionalidad; la democracia; la productividad y eficiencia; el espacio público; la resiliencia; la sustentabilidad; así como la accesibilidad y la movilidad, entre otros. Adicionalmente se señala que la política tendrá como objetivo el mejorar la calidad de vida. El Estado realizará y revisará su planeación a través de la SEDUVOT, dentro del marco del Consejo estatal en el tema. El Estado mismo aprobará su planeación. Los municipios realizarán su planeación, aunque la revisión de congruencia la realizará la SEDUVOT, realizando posteriormente los mismos municipios su aprobación, todo ello en el marco de su propio Consejo en el tema. Los IMPLANES y los Institutos de Planeación Metropolitana, se mencionan entre los órganos auxiliares, señalando la participación ciudadana en ello. Sobre los Consejos a nivel estatal y metropolitano se subraya la participación ciudadana, marcando representantes de diversas instituciones elegidas previamente, aunque en gran cuantía y con derecho a voz y voto. Para el caso municipal ello no se ve reflejado, no indicando mínimos. El Comité de planeación metropolitano no incluye participación ciudadana. La figura del observatorio ciudadano es mencionada proveyendo diversa información para su implementación.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en los Instrumentos Considerados en el Anexo 8.

Anexo 12.

Categorías por Entidad en su implementación de la Planeación Democrática.

Clave	Categoría
AGS	B
BCN	A
BCS	C
CAMP	C
CHIS	B
CHIH	A
CDMX	A
COAH	B
COL	B
DGO	B
MEX	C
GTO	A
GRO	B
HGO	B
JAL	A
MICH	A
MOR	B
NAY	A
NL	A
OAX	B
PUE	C
QRO	B
QROO	B
SLP	B
SIN	B
SON	B
TAB	B
TAMPS	C
TLAX	C
VER	B
YUC	B
ZAC	C

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 13.

Método del Acuerdo sobre la Planeación Democrática en los Marcos

Estudiados.

Método del Acuerdo	Diferencias Generales			Semejanza crucial	
				Instrumentos, instituciones o mecanismos formalizados	Tendencia del marco
AGS				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
BCN				Mayormente formalizados	Tendiente a la gobernanza
BCS				Mayormente formalizados	Planeación Democrática no funcional
CAMP				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática no funcional
CHIS				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
CHIH				Mayormente formalizados	Tendiente a la gobernanza
CDMX				Mayormente formalizados	Tendiente a la gobernanza
COAH				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
COL				Mayormente formalizados	Planeación Democrática funcional
DGO				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
MEX				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática no funcional
GTO				Mayormente formalizados	Tendiente a la gobernanza
GRO	Entidad, mecanismos de participación e instrumentos, Sistemas de información o planeación	Definición y delimitación de la planeación, principios y fines	Procedimientos de elaboración, revisión de congruencia y aprobación	Mayormente formalizados	Planeación Democrática funcional
HGO				Mayormente formalizados	Planeación Democrática funcional
JAL				Mayormente formalizados	Tendiente a la gobernanza
MICH				Parcialmente formalizados	Tendiente a la gobernanza
MOR				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
NAY				Parcialmente formalizados	Tendiente a la gobernanza
NL				Mayormente formalizados	Tendiente a la gobernanza
OAX				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
PUE				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática no funcional
QRO				Mayormente formalizados	Planeación Democrática funcional
QROO				Mayormente formalizados	Planeación Democrática funcional
SLP				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
SIN				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
SON				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
TAB				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
TAMPS				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática no funcional
TLAX				Baja formalización	Planeación Democrática no funcional
VER				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
YUC				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática funcional
ZAC				Parcialmente formalizados	Planeación Democrática no funcional

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 14.

Método de las Diferencias sobre la Planeación Democrática en los Marcos

Estudiados.

Método de las Diferencias	Semejanzas generales	Diferencia crucial		
		Nivel de centralización de la planeación	Transparencia y rendición de cuentas en los procesos de planeación	Participación efectiva
AGS	<p>Empleo de mecanismos como Comités, Consejos, Comisiones, además de instrumentos como planes y programas, así como mecanismos de participación ciudadana</p> <p>Reconocimiento de la importancia de la Planeación Democrática en el desarrollo de la planeación integral, territorial y urbana</p>	Descentralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
BCN		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Tendiente
BCS		Centralizada en su mayoría	Limitada	Limitada
CAMP		Centralizada en su mayoría	Limitada	Limitada
CHIS		Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
CHIH		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Tendiente
CDMX		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Tendiente
COAH		Descentralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
COL		Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
DGO		Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
MEX		Centralizada en su mayoría	Limitada	Limitada
GTO		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Tendiente
GRO		Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
HGO		Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
JAL		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Tendiente
MICH		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Tendiente
MOR		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Relativa
NAY		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Tendiente
NL		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Tendiente
OAX		Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Relativa
PUE	Centralizada en su mayoría	Limitada	Limitada	
QRO	Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Relativa	
QROO	Descentralizada en su mayoría	Tendiente	Relativa	
SLP	Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa	
SIN	Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa	

Método de las Diferencias	Semejanzas generales	Diferencia crucial		
		Nivel de centralización de la planeación	Transparencia y rendición de cuentas en los procesos de planeación	Participación efectiva
SON		Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
TAB		Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
TAMPS		Centralizada en su mayoría	Limitada	Limitada
TLAX		Centralizada en su mayoría	Limitada	Limitada
VER		Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
YUC		Centralizada en su mayoría	Limitada	Relativa
ZAC		Centralizada en su mayoría	Notoriamente limitada	Limitada

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 15.

Propuesta de Mejora.

Elementos	Criterios	Descripción
Normativas	Marco legal	Reformar los instrumentos normativos asegurando la formalización y vinculación; además de eliminar incongruencias en la implementación de todas las estrategias surgidas con vista a una plena Planeación Democrática. La modificación, generación o eliminación de instituciones debe sustentarse públicamente, además de ligarlo obligatoriamente a procesos de consulta pública. Sin excepción, una norma no actualizada, incongruente, no vinculatoria o no formalizante, no promueve una plena Planeación Democrática.
	Gobernanza	Debe asegurarse una tendencia a la misma, aunque la adopción específica de la Buena Gobernanza es flexible con base en una firme congruencia a la Planeación Democrática. Los Comités de planeación sin importar el nivel de gobierno, contarán sin excepción con un Consejo de Planeación, con participación ciudadana mayoritaria con voz y voto. Los Comités por su parte tendrán mayoría ciudadana con voz y voto, con participación de representantes de los diversos sectores, así como miembros que busquen incorporarse por iniciativa propia, mediante convocatoria abierta promovida por el ejecutivo.
Instituciones	Descentralización de la planeación	Esencial en los niveles estatales tanto en temas integrales como sectoriales, aunque flexible para los municipios. Incluye la generación de una institución de planeación integral y sectorial, que se responsabilice de la revisión de congruencia estatal y municipal, con patrimonio y recursos propios en el marco del Comité de planeación; cuyo liderazgo será renovado por el Congreso en períodos que no coincidan con los cambios de administración y con ratificación mediante una consulta pública. Tal institución tendrá un Consejo de participación con mayoría ciudadana con derecho a voz y voto, el cual debe participar en el Comité de la institución, contando con la mayoría de los participantes, con derecho a voz y voto. La figura de dicha institución puede aplicarse a nivel municipal de considerarse por el ayuntamiento del mismo, como deseable, a partir de los IMPLANES, con obligaciones, atribuciones y responsabilidades, semejantes conforme a la escala del municipio mismo. Adicionalmente debe implementarse la figura de la procuraduría urbana estatal, la cual contará con recursos propios, un liderazgo elegido por el Congreso en períodos de renovación distintos a los del ejecutivo, ratificación del mismo en consulta pública, un Comité mayormente ciudadano y un Consejo de participación permanente. La figura puede replicarse en los municipios, respetando las obligaciones, atribuciones, y responsabilidades, con base en la escala del municipio. Los liderazgos para tales instituciones deben surgir de la sociedad, evitando candidatos elegidos por el ejecutivo para el nivel correspondiente de gobierno, además que en el caso municipal la elección será por parte del cabildo, para que posteriormente el ejecutivo promueva una consulta ciudadana para la ratificación.

Elementos	Criterios	Descripción
Planeación Democrática territorial y urbana	Instrumentos de planeación basados en la realidad local	Cualitativo y cuantitativo, con una visión de largo plazo que supere administraciones y aplicado en un plan de acción, el cual señale responsabilidades, mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación, con los actores involucrados y las normas aplicables. Debe contar con indicadores de seguimiento y evaluación con las percepciones de la población recabadas y sistematizadas en indicadores; así como una visión de desarrollo propuesta por los diversos actores, hacia la cual las estrategias sean congruentes. Sobre la visión de desarrollo debe basarse en escenarios alcanzables, dando pie al hallazgo de alternativas efectivamente realizables, así como deseables bajo la perspectiva local, superando los esquemas tradicionales de oferta pública y consumidores. Las estrategias señaladas deben tener carácter vinculatorio con responsables específicos y mecanismos de rendición de cuentas que aseguren el seguimiento validación por parte de actores no gubernamentales. Así como mecanismos de corrección frente al incumplimiento de las mismas.
	Incluir a la autoridad, la ciudadanía, representantes de redes e intermediarios	Todos los participantes colaborarán en verificar, validar, recabar y participar en la captura y tratamiento de la información, aprovechando los liderazgos constructivos, así como los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas frente a conflictos de interés.
	Intersubjetividad	Debe implementarse mediante centros de investigación, la academia u organismos no gubernamentales, organizaciones sociales y gremiales, los cuales apoyen a todo el resto de actores en la generación, debate y aprobación de estrategias basadas en aspectos técnicos. Los materiales e indicadores generados deben presentarse para ser comprendidos por los diversos actores. Así mismo, el Consejo de participación de la institución de planeación integral y sectorial, debe generar espacios de apertura y diálogo intersubjetivo permanentes, produciendo compromisos vinculantes, a través del trabajo mismo de la institución.
	Transparencia y Rendición de Cuentas	Procesos y registros administrativos de planeación transparentes y tendientes a la divulgación y seguimiento de todas las etapas. La divulgación debe darse en los medios de comunicación, entre otros espacios. Deben realizarse foros de consulta vinculatorios en la totalidad de etapas de planeación, sobre los cuales se generen minutas que determinen a los autores de las propuestas, la opinión técnica ofrecida, así como los responsables de las mismas, incluyendo a las autoridades, para combatir conflictos de interés. Esto para cada una de las estrategias establecidas en el plan de acción o instrumento de planeación generado

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 16.

Propuesta de Mejora aplicada al Estado de Hidalgo.

Elementos	Criterios	Estrategias
Normativas	Marco legal	Reforma a la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo y la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo
	Gobernanza	Reformas a los diversos Comités de planeación estatal, regional y municipal, así como a los subcomités de planeación sectorial, institucional y especial y los Consejos Municipales o de Organismos Públicos Descentralizados.
Instituciones	Descentralización de la planeación	Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva, así como la Procuraduría Urbana del Estado de Hidalgo
Planeación Democrática territorial y urbana	Instrumentos de planeación basados en la realidad local	Programa Estatal de Largo Plazo para el Estado de Hidalgo, así como instrumentos derivados
	Incluir a la autoridad, la ciudadanía, representantes de redes e intermediarios	Talleres de participación ciudadana del Programa Estatal de Largo Plazo para el Estado de Hidalgo, así como instrumentos derivados
	Intersubjetividad	Espacios permanentes de participación mediante el Consejo de Participación Ciudadana del Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva
	Transparencia y Rendición de Cuentas	Consejo de Participación Ciudadana del Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 17.

Corresponsabilidad Sectorial para la Propuesta de Mejora aplicada al Estado de Hidalgo.

Estrategia: Reforma a la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo y la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo		
Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo	Poder Legislativo del Estado de Hidalgo	Actores no gubernamentales
Para las nuevas instituciones planteadas, deberá presentar las propuestas de Ley al Congreso para su aprobación, a la vez que publica las reformas generadas por el Congreso. Las nuevas responsabilidades adquiridas deberán ser atendidas con apego a la norma	Realizar las reformas señaladas, en las condiciones indicadas, requiriendo del Ejecutivo las propuestas para las nuevas instituciones. Las nuevas responsabilidades adquiridas deberán realizarse firmemente apegadas a lo normativamente estipulado. Para el caso municipal deberán añadirse las correspondientes indicaciones, subrayando el respeto a las atribuciones, responsabilidades y obligaciones aplicables de forma congruente con lo implementado en el nivel estatal	Sus participaciones y vigilancia de la labor realizada por los actores gubernamentales son fundamentales para lograr alcancen su desarrollo efectivo. Esta acción será permanente
Estrategia: Reformas a los diversos Comités de planeación estatal, regional y municipal, así como a los subcomités de planeación sectorial, institucional y especial y los Consejos Municipales o de Organismos Públicos Descentralizados.		
Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo	Poder Legislativo del Estado de Hidalgo	Actores no gubernamentales
Publicación de reformas, así como seguimiento a lo marcado en los términos señalados, respecto de sus atribuciones y responsabilidades	Desarrollo de reformas que tiendan a la gobernanza, así como cumplimiento de las responsabilidades adquiridas	Vigilancia en el sentido de las reformas, así como participación activa y constructiva en los nuevos espacios generados
Estrategia: Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva, así como la Procuraduría Urbana del Estado de Hidalgo		
Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo	Poder Legislativo del Estado de Hidalgo	Actores no gubernamentales
Suministro de apoyos y recursos conforme a lo señalado en la normativa, respetando la independencia de tales instituciones, así como de acciones colaborativas	Elección del liderazgo en los términos señalados por la normativa	Participación activa en las mismas instituciones, acorde a los términos indicados

Estrategia: Programa Estatal de Largo Plazo para el Estado de Hidalgo, así como instrumentos derivados		
Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo	Poder Legislativo del Estado de Hidalgo	Actores no gubernamentales
Promotor y participante en su desarrollo, en igualdad frente a otros actores. Responsable en su cumplimiento y seguimiento. Promotor de instrumentos derivados, los cuales someterá a revisión por parte de las instituciones generadas para la descentralización de la planeación. Será así mismo responsable de la implementación de los instrumentos derivados, además de las atribuciones y responsabilidades que le resulten marcadas	Participación en la generación del mismo, en igualdad de circunstancias que cualquier otro actor implicado	Participación activa en la recopilación, análisis y seguimiento de su aplicación. Generación de la visión de desarrollo de largo plazo, hacia la cual el resto de instrumentos se orientarán, participando así mismo en aquellos
Estrategia: Talleres de participación ciudadana del Programa Estatal de Largo Plazo para el Estado de Hidalgo, así como instrumentos derivados		
Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo	Poder Legislativo del Estado de Hidalgo	Actores no gubernamentales
Promotor de los mismos y participante en procesos de coproducción, en conjunto con el resto de actores. Es el responsable de la implementación y seguimiento a las estrategias surgidas de los mismos, estando sujeto a su cumplimiento	Participante en igualdad de condiciones que el resto de actores	Amplia participación representativa y sin exclusión de actores interesados en los procesos. Provee un contrapeso, así como la visión en que se orientará el desarrollo, al tiempo que promueve acciones de transparencia y rendición de cuentas, combatiendo los diversos conflictos de interés existentes
Estrategia: Espacios permanentes de participación mediante el Consejo de Participación Ciudadana del Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva		
Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo	Poder Legislativo del Estado de Hidalgo	Actores no gubernamentales
Participación en los diversos espacios, con base en la vinculación implementada en los mismos, así como en igualdad de condiciones que el resto de actores	Participación en los mismos, pero en igualdad de circunstancias con el resto de actores	Procesos de intersubjetividad llevados a cabo por las organizaciones gremiales, no gubernamentales y la academia, apoyando a la ciudadanía en los procesos de planeación, al tiempo que, divulgando conocimientos y visiones de desarrollo alternativas, pero efectivamente viables

Estrategia: Consejo de Participación Ciudadana del Instituto Estatal de Planeación y Prospectiva		
Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo	Poder Legislativo del Estado de Hidalgo	Actores no gubernamentales
<p>El ejecutivo debe trabajar en los diversos Comités, así como en conjunto con las instituciones propuestas, con vistas a promover una mayor transparencia y rendición de cuentas en los procesos de planeación integrales, así como territoriales y urbanos. Esto incluye el sustento y responsabilidad en las decisiones técnicas tomadas, asegurando un seguimiento a los responsables de las mismas</p>	<p>Las reformas llevadas a cabo asegurarán una óptima implementación, así como su adecuado seguimiento. Puede participar en igualdad de condiciones que el resto de actores</p>	<p>Los participantes podrán conocer los responsables de las decisiones tomadas, así como la justificación que las sustenta. El acceso a la información generada y resoluciones alcanzadas, a través de los medios de comunicación disponibles, permitirá combatir conflictos de interés. La academia, entre otras organizaciones gubernamentales, suministrarán apoyo en la generación de acuerdos, especialmente en aquellos con mayor peso técnico. La participación de los diversos actores locales estará ampliamente representada en el Consejo mismo</p>

Fuente: Elaboración propia.