

Resumen del artículo

El proceso de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el gobierno del estado de Jalisco durante el periodo 2019-2022

The Implementation Process of the Sustainable Development Goals (SDG) in the Government of Jalisco during the Period of 2019-2022

Juan Carlos Páez Vieyra

El Colegio de Jalisco, SNII I

jcpaez@iteso.mx

 <https://orcid.org/0000-0001-9981-276X>

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara

Recibido: 17 de abril de 2024

Aprobado: 17 de noviembre de 2024

Resumen

El presente artículo es resultado de la primera fase de una investigación más amplia sobre el proceso de implementación de la Agenda 2030 en el Gobierno del Estado de Jalisco, desde que asumió el poder Enrique Alfaro Ramírez. En el primer apartado se realiza una síntesis de los instrumentos jurídicos y de política pública que forman parte de las obligaciones rectoras y orientadoras para Jalisco, desde el ámbito federal y su aplicación en el marco estatal. El segundo apartado se refiere al proceso administrativo llevado a cabo al interior del gobierno estatal para darle seguimiento a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la operación para desdoblarles en los planes sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible, sustentabilidad, políticas públicas, planeación del desarrollo, evaluación institucional.



SECCIÓN GENERAL

EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)
EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO DURANTE EL PERIODO 2019-2022

Juan Carlos Páez Vieyra

205

Intersticios Sociales
El Colegio de Jalisco
marzo-agosto 2025
núm. 29
ISSN 2007-4964

Abstract

This article is the result of an investigation about the implementation process of the 2030 Agenda in the Government of the State of Jalisco, since Enrique Alfaro Ramírez assumed power. In the first section I make a synthesis of the legal instruments and public policy that is part of the governing and guiding obligations for Jalisco, from the federal level and landed in the state framework. In the second section I refer to the administrative process carried out within the state government to follow up on the implementation of the Sustainable Development Goals, and the operation to unfold the sectoral plans of the State Development and Governance Plan.

Keywords: Sustainable Development Goals, sustainability, public policies, development planning, institutional evaluation.

Antecedentes¹

El presente artículo forma parte de una investigación más amplia que se llevará a cabo en el lapso de dos años. El proyecto en lo general pretende identificar y evaluar la construcción de instituciones en el Gobierno de Jalisco para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), resumidos en la Agenda 2030. Ahora bien, esta consiste en tres etapas: la primera, que es la que da lugar al presente artículo, refiere al marco normativo e instrumental que inspiraron a la creación de una infraestructura base por parte de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. La segunda etapa revisará el despliegue de dicha infraestructura hacia las diferentes dependencias del Gobierno de Jalisco, hacia las Coordinaciones Generales Estratégicas y sus secretarías para observar cómo operativizaron la implementación de dichas dependencias en la práctica, además de la necesaria creación de una instancia específica para darle seguimiento a la implementación de la Agenda 2030, denominada oficialmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como Organismo de Seguimiento e Implementación (OSI). Por último, haremos una revisión de conjunto de los instrumentos de evaluación y monitoreo del Gobierno de Jalisco, en clave de los ODS y de una valoración de conjunto para observar fallas en el proceso de implementación.

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible tiene su origen en la Resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU). A partir de la misma, se han generado los documentos estratégicos en materia de diseño de políticas públicas que cada nación va estableciendo. En concreto, el Estado mexicano adoptó parte del marco jurídico nacional, así como diseñó instituciones específicas para implementar los ODS de dicha agenda.

- 1 Esta investigación se realiza como parte del Proyecto de Investigación Postdoctoral financiado por el Conahcyt en 2023.

Introducción

El presente artículo pretende analizar los mecanismos institucionales de implementación de la Agenda 2030 en el estado de Jalisco durante la administración actual de gobierno 2019-2022. La implementación es definida por Joan Subirats como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de la política pública”.² Aunque el propio autor no considera la creación reglamentaria por parte de las autoridades, en este caso del estado de Jalisco, para esta investigación es fundamental referir a ello, dado que es el marco jurídico el que determina en sí mismo el modelo de implementación que la institución escogió. En el caso de la presente investigación el proceso que se analiza va de la fase de programación, es decir, la del diseño institucional, que incorpora las normas jurídicas aplicables y la de implementación de la política pública en materia de Agenda 2030.

2 Joan Subirats. *Análisis y Gestión de políticas públicas*, 2ª ed. (Barcelona: Ariel, 2010), 179.

El interés del presente artículo pretende describir dichos procesos al interior del gobierno de Jalisco, para posteriormente analizar con base al modelo metodológico específico, referido más adelante, qué nivel de cumplimiento institucional tuvo dicha administración, con lo que se determina la capacidad de acción y respuesta que pudieran tener para implementar una política pública concreta de desarrollo sostenible, transversal al gobierno estatal y a los 125 municipios del estado de Jalisco, siguiendo los modelos que el propio PNUD y el gobierno federal presentaron en 2018 a las entidades federativas, para saber su nivel de institucionalidad.

Marco metodológico

Este trabajo se apoya en una herramienta metodológica elaborada por el Instituto Tecnológico de Monterrey en conjunto con la ONU en México y la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ, por sus siglas en alemán, *Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*, la agencia alemana para la cooperación al desarrollo en el exterior). Ella analiza los avances de los gobiernos estatales y

municipales respecto a la institucionalización de la Agenda 2030 por medio de componentes de evaluación de cumplimiento.

Esta metodología consiste en medir seis indicadores fundamentales para evaluar y comparar el progreso de los estados en relación con la implementación de los ODS. Una de ellas y la más evidente es la creación y operación de un OSI y también la conformación de un plan de desarrollo que tanto transversalice la visión de sostenibilidad como relacione los ejes estratégicos, programas, acciones y metas en clave de los ODS. Entonces, esta metodología consiste en tres etapas:

a. Selección de indicadores. Se eligen los seis indicadores específicos que reflejan el progreso en las áreas claves de la institucionalidad de la entidad federativa. Dichos indicadores son cualitativos, y a continuación los presento.

1. Creación de un OSI. Este organismo tiene como fin administrar las políticas públicas, las estrategias y todas aquellas acciones para la implementación de los ODS.

2. Plan de desarrollo con enfoque de ODS, es decir que la planeación de la entidad contenga un enfoque integral entre dichos objetivos, los programas o temas estratégicos y transversales, en donde existen niveles. Algunos solo los hacen enunciativos y en otros casos sí se cuenta con alineación a las metas específicas de los ODS.

3. Un presupuesto de egresos en clave de desarrollo sostenible. Esto es clave, puesto que es la contraparte de la planeación institucional. Ello, además, ratifica que la entidad federativa esté dando recursos para la implementación de los 17 ODS.

4. El monitoreo, evaluación y diagnóstico de los avances que tenga el estado, con el fin de comprender los aciertos, observar las debilidades y enfocarse en las oportunidades que tenga la entidad para mejorar la implementación de los ODS. Cabe señalar que estos instrumentos de evaluación deberán ser públicos y accesibles, además de ser fáciles de comprender, con el fin de que la ciudadanía pueda analizar las acciones emprendidas por las instituciones públicas en el cumplimiento.

5. Capacitación de funcionarios públicos en Agenda 2030. Esta parte es clave para que la planeación programática pueda implementarse en los planes y programas operativos de las áreas y coordinaciones estratégicas de la entidad. De lo contrario, será difícil que se dé una buena aplicación en la gestión, identificar retos y áreas de oportunidad en las políticas públicas estatales para aportar al cumplimiento.

6. Programas de difusión y comunicación de las acciones subnacionales de cumplimiento a la Agenda 2030. Estas acciones consideran dar a conocer en campañas de difusión pública y popular los avances que se dan a nivel subnacional o municipal. Ello sirve particularmente a las organizaciones de la sociedad civil para comprender los procesos de implementación, e incluye aprendizaje de pares e intercambio de buenas prácticas.

b. Recolección de datos. A partir de ahí se hace la recopilación de datos, particularmente de fuentes oficiales del gobierno del Estado de Jalisco, además de datos de registros administrativos. Además de ello, se buscan datos de organizaciones no gubernamentales que pudieran alimentar la información referente al cumplimiento de los indicadores.

c. Evaluación. Cada indicador se evalúa de forma cuantitativa, en el cual se le otorga mayor calificación a aquellos indicadores que son clave para la institucionalización de los ODS. Con esta información se le asigna un color según nivel de cumplimiento. Se da una calificación (diferenciada), según el rango de importancia de la acción, la cual sumada nos da un valor de 20 puntos:

- Creación del OSI (6 puntos)
- Plan de desarrollo con enfoque de ODS (3 puntos)
- Presupuesto de egresos en clave de ODS (2 puntos)
- Monitoreo, evaluación y diagnóstico de los avances (MED) (4 puntos)
- Capacitación de funcionarios públicos en Agenda 2030 (3 puntos)
- Programas de difusión y comunicación del proceso MED (2 puntos).

De esa forma, la calificación de 0 a 6 puntos será de bajo cumplimiento; de 7 a 13 puntos será cumplimiento moderado, y de 13 a 20 puntos será alto cumplimiento. En este sentido, la institucionalidad baja muestra un avance para la infraestructura institucional nulo o muy poco. El cumplimiento

moderado representa institucionalidad media y muestra que si bien se realizan actividades, su nivel de avance está por debajo de lo esperado. Por ello, se requiere cumplimentar más acciones para tener un sólido avance que genere la localización de los ODS en esa entidad. Por último, el alto cumplimiento muestra institucionalidad alta, donde el estado cuenta con una estructura institucional fuerte para cumplir los ODS y cuenta con buenos planes, políticas, actividades y proyectos.³

A partir de ello se generan procesos de semaforización, en el que se asigna un color según el nivel de cumplimiento:

- Verde: alto cumplimiento
- Amarillo: cumplimiento moderado
- Rojo: bajo cumplimiento.

Por la extensión de la búsqueda, interpretación y análisis de información que se requieren para una investigación de esta envergadura, el presente fragmento de esta se ubica en los elementos 1 y 2 de esta, es decir en la creación del OSI y en la infraestructura vinculada al Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza del Estado de Jalisco, por lo que aún no se puede presentar el semáforo hasta no tener los seis elementos evaluados.

Proceso de implementación de la Agenda 2030 en Jalisco

El gobierno de Jalisco requirió adoptar la Agenda 2030 en sus políticas locales, debido a que la Resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU se ha convertido en un documento rector para el diseño de políticas para el desarrollo, así solicitado por la propia ONU para las diferentes naciones del mundo, de manera tal que el Gobierno federal hizo lo propio en el marco jurídico e institucional, lo que se desarrolla en el siguiente apartado. No obstante, el gobierno de Jalisco ha tenido que modificar su propia planeación institucional y hacer una interpretación tanto de la Agenda 2030 como de los instrumentos federales para su desarrollo. Siguiendo a Subirats, este define que las acciones en el proceso de implementación deben estar enmarcadas en un programa de actuación político administrativa,⁴ es decir,

3 La metodología completa de este instrumento se encuentra en la Plataforma ODS para la Acción Local, esfuerzo realizado por Tecnológico de Monterrey, en colaboración con la Oficina de la ONU en México y la Agencia Alemana de Cooperación. www.ods2030accionlocal.mx

4 Subirats, *Análisis*, 180.

una serie de normas jurídicas y reglamentarias que determinan a la política en cuestión. Asimismo, se señala que una estrategia de implementación deberá contener análisis actualizados del problema público, a través de ejercicios de planificación, que en este caso sería el diagnóstico previo al Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza.

En el proceso de diseño a implementación de la Agenda 2030 a nivel estatal van ocurriendo diversas acciones que modifican las intenciones y objetivos más específicos del instrumento rector de los 17 ODS, no basta con tener la estrategia nacional, sino la forma en que en la práctica se estructuró el modelo estatal y si este ha sido suficiente para generar las interacciones necesarias en las coordinaciones, secretarías y organismos varios para implementarle. En nuestro caso concreto, el modelo de implementación es de *top-down*, siguiendo el trabajo de Roth,⁵ debido a que para el diseño del modelo de OSI se llevó a cabo desde la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, sin involucramiento de la ciudadanía organizada u otros actores privados. No obstante, posterior al decreto de creación y a su instalación formal, se llevó a cabo un ejercicio ciudadano de actualización del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza, que retomó opiniones de organismos de sociedad civil y académicos.

Instrumentos jurídicos y de política pública a nivel federal

De los instrumentos nacionales para la Agenda 2030 en primera lugar se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, en su calidad de instrumento de política pública, el cual establece de manera general la visión del Gobierno federal para la promoción del desarrollo sostenible en México, en concreto las metas, estrategias y políticas a mediano plazo. A partir de ese instrumento se inició un proceso entre la Presidencia de la República y el recién creado Consejo Nacional de la Agenda 2030 para generar una Estrategia Nacional de Implementación⁶ que no solo considerara la visión de gobierno, sino que incluyera la perspectiva de los actores no gubernamentales, como la sociedad civil organizada, la academia y los empresarios. Este documento clave fue publicado el 14 de noviembre de 2018.⁷ El Consejo

- 5 André-Noël Roth Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (Bogotá: Ediciones Aurora, 2002).
- 7 *Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México. Para no dejar a nadie atrás: Por el bien de todos, primero los pobres, el cuidado al medio ambiente y una economía incluyente* (Ciudad de México: Jefatura Oficial de la Presidencia de la República, 2019), <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/estrategia-nacional-de-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-en-mexico> (consultado el 7 de enero de 2025).
- 6 Juan Carlos Páez Vieyra, “La apropiación de la Agenda 2030 en Jalisco, de lo federal a lo municipal”, en *Agenda 2030 y su cercanía al Consenso de Montevideo*, coord. por Juan Carlos Páez Vieyra y Franciscio Javier Leyva F. (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Guadalajara, 2021), 27

Nacional de la Agenda 2030 es un organismo que se creó desde 2017 por parte del Gobierno federal, mismo que coordinaba los esfuerzos interinstitucionales de diferentes instancias federales, así como de las 32 entidades federativas, por medio de la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030, dentro de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

El siguiente instrumento en cuestión para el marco institucional de implementación de la Agenda 2030 en México fueron las modificaciones hechas en la Reforma a la Ley de Planeación Nacional del 16 de febrero de 2018, las cuales fueron analizadas por Karina Blanco, quien formó parte del proceso de diseño de la Estrategia Nacional de Implementación:

El Ejecutivo Federal optó por reformar el marco normativo en materia de planeación como una medida de apalancamiento de largo plazo que robusteciera la adopción vinculante de esta Agenda de desarrollo en la política pública mexicana. Para ello, planteó una iniciativa de reforma al marco legal de la Ley de Planeación Nacional, la cual fue aprobada por el Poder legislativo en febrero de 2018.⁸

Estas aparecen en el apartado III de la Estrategia Nacional de Implementación⁹ referente al Marco Institucional de Implementación de la Agenda 2030:

- a. La consideración integral de la visión de sustentabilidad en el Artículo 5° transitorio, que consiste en la incorporación de las tres dimensiones del desarrollo sostenible en el marco de la Ley de Planeación (*i.e.* ambiental, social y económica).
- b. La incorporación de una visión de largo plazo sobre la planeación nacional, es decir 20 años de visión estratégica.
- c. La integración de la Agenda 2030 en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y del PND 2024-2030, además de proyectarlo a los planes sectoriales y sus respectivos programas.
- d. La inclusión de los principios de equidad, no discriminación e inclusión, que en esencia, remiten al principio rector en el corazón de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

- 8 María Fernanda Goldblatt Sánchez de la Barquera y Karina Blanco Ochoa, “La ruta hacia el robustecimiento de la arquitectura institucional para el desarrollo sostenible en México: El enfoque de Derechos Humanos”, *Revista Derechos Fundamentales a Debate*. Guadalajara, Jalisco: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, núm. 11 (septiembre-diciembre de 2019): 18.
- 9 *Estrategia Nacional de Implementación*, 15.

Posteriormente, se encuentra el Plan de Trabajo 2019-2020 del Consejo Nacional de la Agenda 2030, mismo que fue establecido por dicho consejo en 2018. Este documento corresponde a la visión operativa del primer año de la Estrategia Nacional de Implementación, y tuvo como fin establecer seis ejes estratégicos que articularon los esfuerzos federales del gobierno para localizar los 17 ODS.

El Consejo Nacional de la Agenda 2030 es encabezado por el Titular del Ejecutivo Federal y se integra por las y los titulares de una serie de dependencias de la Administración Pública Federal, al tiempo que contempla la participación de múltiples actores de la sociedad civil organizada, la academia y el sector privado en el marco de los cuatro Comités de Trabajo que se desprenden de este órgano coordinador para el cumplimiento de los ODS.¹⁰

10 Goldblatt Sánchez y Blanco Ochoa, “La ruta”, 18.

Estos seis ejes significan una hoja de ruta para las políticas públicas que además ayudaron a la coordinación interagencial entre diferentes niveles de gobierno, es decir, de lo federal a las entidades federativas y sus municipios, y todo ello en apoyo y gestión permanente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Los seis ejes se enumeran a continuación:

- Eje 1. Incrementar la inversión para el desarrollo sostenible.
- Eje 2. Diseñar programas sectoriales y derivados con la visión de la Agenda 2030.
- Eje 3. Orientar los trabajos de los Consejos Estatales de la Agenda (OSE).
- Eje 4. Acompañar a las legislaturas para crear leyes sostenibles.
- Eje 5. Afianzar los comités de trabajo del Consejo Nacional de Agenda 2030.
- Eje 6. Mantener un enfoque territorial e implementar en los municipios.

De estos, para la presente investigación resultan clave solo tres: los ejes 2, 3 y 6. El eje 2 representa la visión para los programas sectoriales; el eje 3 se diseñó para trabajar, monitorear y aconsejar a las entidades federativas para implementar los ODS a nivel subnacional, y el eje 6 contiene el enfoque territorial que localiza en los municipios, pero que cruza por el trabajo con entidades federativas.

Otros elementos relevantes de la estrategia en cuestión refiere a que las propias entidades federativas deberán transversalizar los principios base de la Agenda 2030, en sus ámbitos locales, lo que promueve la sostenibilidad en el ciclo de políticas públicas,¹¹ ello debido a que al hacer un análisis a conciencia de las metas establecidas en los 17 ODS podemos ver que muchas de ellas son atribuciones y competencias de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales); por tanto, es clave el diseño de una política integral con la dimensión de planes sectoriales y de planes municipales.

Desde el Consejo Nacional de la Agenda 2030, la Oficina de la Presidencia de la República, la Conferencia Nacional de Gobernadores y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) se desprendió en 2017 la instalación de la Comisión Ejecutiva para el Cumplimiento de la Agenda 2030, que contenía diversas acciones vitales para la implementación a nivel estatal:

1. Dar acompañamiento a las entidades federativas para el proceso técnico de instalación de sus OSI.

2. Cada entidad federativa crearía un OSI que diera cuenta de sus acciones de localización de los ODS en el ámbito subnacional, ello en un enfoque multiactor, que formaran parte orgánica del ejecutivo estatal y donde estarían presentes el poder legislativo, una representación de munícipes y actores privados, como empresarios, organismos no gubernamentales (ONG), instituciones de educación superior (IES), ello dependiendo el nivel de gobernanza de cada OSI.¹²

La localización es entendida por el PNUD como

el proceso de contextualización y atención con un enfoque integral, de los retos que se presentan en cada contexto territorial [...]. Los gobiernos subnacionales son determinantes para la identificación de necesidades específicas y la definición de estrategias [...] del territorio.¹³

En ese sentido, la obligación de dichos organismos es articular los esfuerzos del gobierno estatal para llevar a cabo la Agenda 2030 en cada

11 Stephan Visser y Annabelle Sulmont, *Localización de la Agenda 2030 en México: sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Instrumentación de la Agenda 2030* (Ciudad de México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019), 27.

12 Visser y Sulmont, *Localización*, 13.

13 Stephan Visser y Alejandra Pinelo, "Localización de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en México", en Tomo VIII. *Agenda 2030 y su cercanía al consenso de Montevideo*, coord. por Juan Carlos Páez y Francisco Javier Leyva (Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, 2021).

14 Programa de Desarrollo Urbano e Industria y Programa de Agenda 2030 de la GIZ México. México y sus municipios hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 (2018).

15 Oficina de la Presidencia de la República. Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo, primera edición (Ciudad de México: 2017), 10-16.

16 Informe especial sobre la incorporación de la Agenda 2030 en los municipios de Jalisco durante el periodo 2018-2019 (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, diciembre de 2019), <https://comunidades.cepal.org/ilpes/sites/default/files/2020-03/Material%20de%20apoyo%20-%20La%20incorporaci%20de%20la%20Agenda%202030%20V%203.pdf> (consultado el 7 de enero de 2025).

entidad, es decir, por las instituciones gubernamentales de Jalisco, buscando transversalizarla en el diseño de políticas y planes, y de sus ciclos básicos, tanto de las instancias estatales como de los ayuntamientos, en este caso, de 125 municipios de nuestro estado. Cabe señalar para este fin el esfuerzo realizado por el PNUD, quienes han provisto de todas las herramientas técnicas a las entidades federativas y al Gobierno federal para llevar a cabo estas acciones institucionales. Desde 2016 que se instauró la Agenda 2030 en México, la agencia de las Naciones Unidas ha provisto y asesorado a las instituciones públicas de este país. Derivado de ello, el presente artículo hace referencia a dos de los documentos clave aportados por el PNUD para implementar la Agenda 2030 en lo local.¹⁴

Por otro lado, el Gobierno federal creó una guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 para la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo de la presidencia de la república, que si bien no es un instrumento jurídico con carácter obligatorio, es un instrumento blando, de orientación de políticas públicas diseñado por el Consejo y la Oficina de Presidencia, para las entidades federativas y municipios. Cuenta con tres pasos por seguir para generar la hoja de ruta adecuada a nivel estatal no solo para tener una OSI acoplada a las necesidades y características específicas de las entidades federativas. Es decir, cada gobierno tiene diferentes características e instancias fortalecidas. Por ejemplo, en Nuevo León el papel del sector privado es más robusto; en Jalisco, por ejemplo, el papel de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana es más activo.¹⁵

Cabe señalar que se ha estudiado el comportamiento institucional en relación con las políticas públicas para la sustentabilidad al menos desde 2015, año en el que se instauró la Agenda 2030, en primer lugar, analizando el papel del Gobierno federal y de algunas dependencias federales en el periodo 2017-2019. Posteriormente, nos dimos a la tarea de analizar los ejercicios de planeación e instituciones en el ámbito estatal. En 2018 realicé la primera investigación sobre implementación de los ODS a nivel municipal, el Informe Especial la Incorporación de la agenda 2030 en los municipios de Jalisco durante el 2018-2019, en el que analicé 70 % de los planes municipales de desarrollo.¹⁶

Los instrumentos jurídicos y de política pública en el marco del estado de Jalisco

En este capítulo se hace una breve enumeración a los instrumentos normativos que se requieren modificar por el Gobierno del Estado de Jalisco para dar cumplimiento a la Agenda 2030 y que algunos ya lo están haciendo. Justo en 2019 algunas dependencias del gobierno de Jalisco iniciaron una adaptación instrumental; sin embargo, debido a la pandemia por COVID-19 a finales de ese año, este proceso se paró y entró en una etapa de baja intensidad de implementación y de contracción del proceso de gobernanza participativa iniciada a inicios de ese mismo año. Sin embargo, el sistema de toma de decisiones en este caso fue tradicional de *top-down*, el cual se estableció desde la SPPC.

Como menciona Subirats, los planes de acción son clave para lograr que una política pública sea exitosa de sus objetivos a la operación, y ello en parte se debe tanto a considerar el marco normativo o de diseño institucional federal y adecuarlo al marco estatal. Ello ha ocurrido en otros ejemplos como el Sistema de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), donde se sigue al pie de la letra la estructura que marca la propia ley de derechos de la infancia; sin embargo, considero que al no ser una ley la Estrategia Nacional de Implementación, es más discrecional el marco de adaptación que realizó el gobierno de Jalisco.

a. La Ley de Planeación Participativa de Jalisco y sus Municipios, de la que se desprenden las atribuciones del Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo (Copplade), como instrumento rector para la implementación de la Agenda 2030, en virtud de que es ahí donde se instauró la operación del Organismo de Seguimiento e Implementación (OSI) en Jalisco. Esta misma ley es la que conmina a la operación del Plan Estatal de Desarrollo, así como a las mesas de trabajo que se requieran por los consejos sectoriales y regionales, incorporando “los objetivos de desarrollo de carácter global y considerando el contexto nacional de desarrollo”.¹⁷

17 “Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 (Visión 2030)” (Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2018), 27, <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/transparencia/informacion-fundamental/12781> (consultado el 10 de enero de 2025).

b. El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo del Estado de Jalisco. Se considera especialmente importante dicho instrumento de política pública en razón de que es el que le da pie a toda la planeación estatal y municipal del estado de Jalisco, así como a su órgano rector denominado Copplade, pues es el órgano que opera la planeación y evaluación institucional de Jalisco dentro de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, siendo que es aquí donde el gobernador del estado de Jalisco (Decreto DIGELAG, de 006/2020) definió que fuera la instancia que albergaría el OSI.

Cabe señalar que seguimos de cerca todo el proceso de instauración de la OSI en Jalisco dado que participamos en la etapa de capacitación que el Gobierno federal, la Conago y la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) brindaron en 2019 a los enlaces de las entidades federativas para generar una OSI y enseñarles a operarlos, además de la producción de diversos materiales didácticos para las entidades federativas diseñados e impresos por el PNUD y por la misma GIZ.¹⁸ Además, en la Comisión Estatal de Derechos Humanos se creó el Área Especializada de Seguimiento a la Agenda 2030 y se elaboraron diversos estudios sobre la instauración del OSI, mismo que aparece en el Informe Especial de Experiencias Exitosas de OSI de la Agenda 2030 a nivel nacional e internacional, elaborado en 2020.¹⁹

También, se tuvieron espacios de diálogo entre dicha comisión y la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco con el fin de proponerles modelos y enviarles una propuesta técnica específica para el OSI en 2019. Por tanto, teníamos la claridad institucional para el mejor organismo de seguimiento e implementación para la operación de la Agenda 2030 en Jalisco.

En este artículo pretendo dar evidencias de que el OSI de Jalisco no cumplió con las características que el PNUD solicitaba. Observamos los errores de su modelo institucional, así como el modo en el que aparentemente opera, lo que en sí mismo representa un fracaso de la implementación de la Agenda. En este ejercicio estamos ofreciendo las evidencias sobre la falta de integridad y transversalidad en esta política estratégica. Quedó de manifiesto la falta de sentido autocrítico que los tomadores de decisiones de la entidad

18 José Miguel Echave Bastigas (GIZ), *La Agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible. Guía para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo con el enfoque de la Agenda 2030* (Ciudad de México: Oficina de la Presidencia de la República-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, octubre de 2020), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590381/Gu_a_Planes_Municipales_Sostenibles_VF.pdf (consultado el 10 de enero de 2025).

19 Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, *Informe Especial de Experiencias Exitosas de Organismos de Seguimiento e Implementación (OSI) de la Agenda 2030 a nivel nacional e internacional en 2020* (Guadalajara, 2020).

tuvieron al ejercicio de evaluación de política pública de sustentabilidad por parte del ejecutivo de Jalisco, dado que dicha instancia denominada OSI debió buscar que los andamiajes institucionales (para la sustentabilidad) funcionen a la perfección.²⁰ En razón de lo anterior, es claro que se contaron con amplios elementos técnicos para la mejor estrategia de implementación. No obstante, fueron desdeñados al más alto nivel del gobierno de Jalisco, dado que vimos en ese periodo diversos estados que realizaban amplias campañas de promoción y ejecución de política pública de los ODS como Yucatán, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Estado de México, entre otros.

Los OSI deben constar entre otras cosas con algunos elementos claves. En principio son estructurados como organismos auxiliares, de planeación, vinculación del ejecutivo estatal con el poder legislativo, los ayuntamientos, la sociedad civil y el sector privado. Estos tienen a su cargo “la coordinación interinstitucional e intergubernamental para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, programas y acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030”.²¹

Además, su conformación y toma de decisiones debe estar en clave de gobernanza. Es decir, en este plan de acción debieron participar de igual forma de grupos sociales interesados. En la mayor parte de los casos analizados se crearon consejos estatales al más alto nivel ejecutivo. En algunos casos como Nuevo León, el Consejo Estatal Nuevo León 2030 tiene una paridad de votos entre el sector público y el sector privado, lo que favorece la mayor criticidad del OSI a las acciones gubernamentales de implementación de los ODS; también favorece las acciones de gobernanza participativa con empresas y organismos de la sociedad civil.

El otro elemento clave que señala Visser es que la mayoría de las “entidades contemplan la creación de un comité técnico, subgrupos o juntas de trabajo para dar seguimiento técnico a la labor de los OSI”,²² lo cual ratificamos en el análisis que elaboramos de otras OSI en el área especializada en Agenda 2030. En algunos casos analizados observamos que las comisiones se realizaban por temas prioritarios, por ejemplo, medio ambiente, social, igualdad de género y derechos humanos; en otros casos, sobre los tres ejes

20 Echave Bastigas, *La Agenda*, 21.

21 Visser y Pinelo, “Localización”, 10.

22 Visser y Pinelo, “Localización”.

de la sustentabilidad (ambiental, social y económico). En otros casos se llevaba por la clasificación de cinco ejes, incluyendo personas, prosperidad, paz, planeta y *paternariado*.

Instauración del Organismo de Seguimiento e Implementación en Jalisco

Como antecedente del proceso de instalación del Organismo de Seguimiento e Implementación (OSI) en Jalisco, cabe señalar dos antecedentes, uno en 2016, año en que el Gobierno Federal decide asumir los 17 ODS para generar una política pública, y la otra es en 2018, cuando el Gobierno federal estableció la Estrategia Nacional de Implementación 2018-2024, que es la política nacional estratégica en materia de desarrollo sostenible de esta administración federal.

Dentro de la administración del gobierno de Jalisco de Aristóteles Sandoval como gobernador del estado se generó un decreto de creación específico del OSI (DIGELAG DEC 09/2018), denominado Consejo Estatal para Coadyuvar en el Cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este decreto que apareció en el *Diario Oficial del Estado de Jalisco* en octubre de 2018. No tuvo operatividad alguna. Únicamente se generó para cubrir el requisito que les marcaba tanto el Consejo Nacional de Agenda 2030 de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y la Presidencia de la República a los estados. Este decreto de OSI tenía características centralizadas en el ejecutivo estatal, además de que no se construyó en clave de gobernanza, pues era casi nula la participación del sector privado y acotaba el acompañamiento a dos organismos de la sociedad civil ligadas al partido político en el gobierno estatal en turno. Este proceso no tuvo mayor seguimiento dado que se dio por terminada la gobernatura en el mismo año, por lo que ese Consejo no se instaló.

Ahora bien, para el sexenio siguiente, el gobernador Enrique Alfaro Ramírez tardó casi dos años en el gobierno para que se elaborara un nuevo decreto para la Agenda 2030. Ello ocurrió el 6 de marzo de 2020. Dicha disposición otorga las capacidades de operación al Consejo de Participación

y Planeación para el Desarrollo del Estado (Copplade) para que ellos desarrollen las labores del OSI para la Agenda 2030, mismo que se encuentra dentro de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC), en carácter de secretaría ejecutiva. Esto iba en consonancia con el Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza que ya había incorporado la visión 2030 en el Acuerdo DIELAG ACU 066/2019 apareciendo ya los ODS en el documento rector de planeación estatal. Así quedó establecido en su artículo 18 que señala a la letra: “El Plan Estatal precisará los objetivos, estrategias, metas e indicadores que coadyuven al desarrollo integral del Estado [...] incorporando los objetivos de desarrollo sostenible de carácter global”.²³

El nuevo decreto de creación (DIGELAG de 006/2020) señala que se faculta al Copplade para que impulse en su seno, la evaluación, seguimiento y cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, bajo la coordinación de la SPPC en su carácter de secretaría ejecutiva, en substitución de un OSI.

Con ello, el Gobierno de Jalisco encargó a la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana la implementación de la Agenda 2030, teniendo como órgano de operación al Copplade. Esto en principio le consiguió una buena imagen a Jalisco a nivel internacional, dado que se dio por aceptado el tener un OSI. Esto según un informe del PNUD de 2019, en el que se señala que Jalisco era de las pocas entidades que sí contaba con un decreto de creación de OSI, aun cuando no la había instalado, es decir, quedaba en el papel pero no en operación. En concreto, la crítica a este plan de acción cerrado es que se evita crear una instancia específica para la evaluación y monitoreo de la implementación de la Agenda 2030 a nivel estatal.

Por el contrario, solo se le da una atribución concreta más al Copplade, de manera tal que se cae en una simulación, pues no se tuvo un OSI, además de que pasaron dos años más para que el Copplade aprobara su nueva atribución, por lo que estamos hablando de cuatro años del gobierno de Enrique Alfaro sin que se contara con alguna acción específica para el OSI Jalisco. Mientras tanto, el tiempo de la administración estatal corría. Ello no exime que sí se implementaran los ODS en algunas coordinaciones y secretarías del gobierno estatal, así como que en la Secretaría de Planeación se hizo todo

23 “Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 (Visión 2030)”, 27.

el impulso, incluso con los 125 ayuntamientos, para que los planes municipales de desarrollo se formularan en clave de ODS y desarrollo sostenible (en 2022). Lo que señalamos es que el OSI no se operativizó en su implementación a lo largo de cuatro años de gobierno, con lo cual no se tenía una directriz específica para su ejecución, monitoreo y evaluación en Jalisco.

El 4 de diciembre de 2020, es decir nueve meses después del decreto, el gobierno del estado de Jalisco realizó la instalación del “Mecanismo Estatal de Seguimiento a la Agenda 2030” (MESA Jalisco), esto en la primera sesión ordinaria 2020 del Copplade, en el cual se hizo el acto formal de instalación de dicha atribución. En ella se acordó por parte de la Subsecretaría de Planeación que se presentaría la propuesta de plan de trabajo, para lo cual se convocaría a una siguiente sesión ordinaria. A dicho evento acudieron en calidad de testigos e invitados especiales Gemma Santana, directora de la Oficina de Agenda 2030 del Gobierno federal y Stephen Visser por parte de la representación del PNUD en México, así como la mayor parte de los organismos públicos autónomos del estado de Jalisco y una representación de municipios.

Instalación de la MESA 2030

Según las guías que hemos mencionado anteriormente tanto del Gobierno federal como del PNUD, los OSI deberían desarrollar tres acciones clave en el proceso de operacionalización de la Agenda 2030 en lo local, esto según Stephan Visser, quien era el líder del proyecto del PNUD para la capacitación e instalación de los OSI en las entidades federativas:

- Desarrollo y aprobación de un programa de trabajo anual.
- Creación de comités o subgrupos de trabajo para el seguimiento técnico.
- Organización de las primeras sesiones ordinarias del OSI.²⁴

Como señalamos anteriormente, este mecanismo quedó albergado en el Copplade, por lo que su composición es la misma que dicho organismo de planeación, con lo cual tampoco se asegura que sea un mecanismo ciudadano.

²⁴ Visser y Pinelo, “Localización”, 13.

Ello entonces representa en sí mismo un déficit previsto y legitimado desde el mismo diseño institucional al momento de su formalización. Según la documentación presentada por el Copplade respecto de las implicaciones que tendría para este Consejo la creación del Mecanismo Estatal de Seguimiento a la Agenda 2030 (MESA 2030) para monitorear el cumplimiento de los ODS se desprenden las siguientes atribuciones:²⁵

- Observar la vinculación entre los ODS y el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo como mecanismo de cumplimiento de la Agenda 2030.
- Vinculación a la Estrategia Nacional de Implementación liderada por la Oficina de Presidencia de la República.
- El reconocimiento de las directrices globales como parte del contexto en el que se tomarían las decisiones en Jalisco.

De la revisión exhaustiva de las sesiones del Copplade se desprende la información referente a que en la primera sesión ordinaria de 2021 se aceptó la instalación, la coordinación y seguimiento al Mecanismo Estatal de Seguimiento a la Agenda 2030 (MESA 2030) para el cumplimiento de los ODS (COPL20-OR01/02). Asimismo, en el documento de dicha sesión se menciona que en 2021 se harían las gestiones para el cumplimiento del compromiso adquirido con MESA 2030 y se convocaría a formar grupos de trabajo específicos.

La estrategia de la MESA Jalisco, vinculada a Copplade y a MIDE menciona cuatro pasos de acción, que podríamos denominar actos de implementación:

1. Definición de atribuciones, mismas que quedarían establecidas en la misma primera sesión del Copplade de 2020 (diciembre), a cargo de la Secretaría Técnica del Mecanismo de Seguimiento. Sin embargo, en la revisión de la información publicada en la página oficial²⁶ en marzo de 2024 no se encontró dicho mandato.
2. La vinculación del seguimiento de MESA con el Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE). Esta parte se entiende como el hecho de vincular la información del MIDE a las metas e indicadores que el instrumento rector de la Agenda 2030 tiene (Resolución 70/1 de 2015) (etapa definida para abril de 2021). Esta fun-

25 “Mecanismo Estatal de Seguimiento a la Agenda 2030” (Jalisco: Planeación y Participación Ciudadana, Gobierno del Estado de Jalisco, s. f.), <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2023/10/Mecanismo-de-seguimiento-ODS-Jalisco-WEB.pdf> (consultado el 10 de enero de 2025).

26 “Qué es la Agenda 2030”, *Planeo Jalisco*, <https://plan.jalisco.gob.mx/agenda-2030/> (consultado el 10 de enero de 2025).

ción está a cargo de la Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa y la Dirección de Monitoreo Abierto del Desarrollo, ambas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.

3. Este elemento se refiere a la visibilización de la relación entre el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo y el presupuesto estatal en clave de ODS. Dicha etapa se consolidaría entre 2021 y 2022. Hasta el momento no se han presentado los resultados de esta acción en la página oficial de MESA Jalisco.
4. Este elemento corresponde a la incorporación de los ODS en la Ley de Planeación Participativa del estado de Jalisco y sus Municipios. Esta actividad se deberá desarrollar en conjunto con el Poder Legislativo del estado de Jalisco. Esta acción está programada para 2024; sin embargo, en el portal oficial de MESA, solo menciona que es una actividad en desarrollo.

De lo anterior podemos observar que no se cuenta con información relevante para determinar las atribuciones al Copplade para la operación de la MESA Jalisco. La segunda atribución tiene que ver con la forma en la cual se presenta la información del MIDE; es decir, es una cuestión de forma, más no de fondo. En principio, se trató de alinear el instrumento a las 169 metas de la Agenda 2030. El tercer elemento tiene una atribución clave, ya que un presupuesto estatal en clave de ODS sería fundamental para una alineación transversal y horizontal de la Agenda en la estrategia gubernamental²⁷ y las políticas públicas. Según el PNUD esto sirve para identificar los programas presupuestarios que cumplirían la Agenda 2030 a mediano y largo plazo; no obstante, hasta ahora no se cuenta con información al respecto.

La cuarta atribución tiene que ver con la generación de una acción interna de implementación en donde participe el Poder Legislativo. Se refiere al proceso formal de localización de la Agenda 2030 con las coordinaciones del gobierno estatal y los municipios. En este punto no se encontraron evidencias públicas y abiertas de su realización en la documentación accesible en la página web de MESA.

27 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *El enfoque de la Agenda 2030 en Planes y Programas Públicos en México* (Ciudad de México: 2019), 47.

Conclusiones

La implementación de la Agenda 2030 en la administración pública es compleja. Se presta tanto a la simulación como a factores políticos, es decir, a la visión u orientación del gobernante en turno y si este conoce, se sensibiliza y se apropia de una visión de sostenibilidad.

En la actual administración estatal no se cuenta con una visión de sostenibilidad, y por el contrario, se ha minimizado la visión de la Agenda 2030. Esto quedó en evidencia, en primer lugar, por dejarle al Copplade, como una más de sus tareas la implementación de los ODS, siendo que en otros estados se han creado organismos *ad hoc* específicos para cumplirla, pero por otro lado, en los OSI también se crean comités de trabajo, que son los que le dan vida a la actuación de estos organismos. En este caso, en Jalisco no se han generado comités o un consejo *ad hoc*.

Por otro lado, lo que podemos observar es que en la actual administración el cumplimiento se está dando en lo formal, más no en lo operativo, es decir, se ha optado por hacer un modelo incrustado en la instancia de planeación, pero no dándole operatividad a la MESA, los OSI deben ser organismos operativos que proponen procesos de políticas públicas, que además evalúan y monitorean en clave de ODS. Adoptando la numeralia de los mecanismos de evaluación a los ODS no es el camino, como lo han hecho en varias entidades federativas mexicanas. Por el contrario, los OSI deben de generar metas e indicadores específicos a partir de los objetivos de desarrollo sostenible. De la misma forma, el OSI debe recomendar e iniciar procesos de cumplimiento en las secretarías de gobierno, en este caso en las coordinaciones generales, que a su vez desdoble el cumplimiento en las secretarías de estado. Sin embargo, esto tampoco se ha llevado a cabo. El cumplimiento ha sido dispar, dependiendo de la sensibilidad de los secretarios a la sostenibilidad.

En el caso de Jalisco hemos analizado que la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) es la que ha ceñido su actuación a los ODS, el resto de las dependencias no. Es decir, estamos ante un plan de acción cerrado, limitado, con pocas funciones, por lo que en los indicadores (outputs)

propios de los actos de implementación también es clave la participación de los grupos sociales diversos en un OSI. En este caso, no existe ningún actor social apoyando la operación del OSI.

Los tiempos son otro elemento que es importante mencionar en cuanto a la implementación de un modelo de monitoreo, implementación y seguimiento de la Agenda 2030 a nivel estatal, ello porque se contó con tiempo suficiente desde el inicio de la administración, además de que se contó con información muy específica, capacitación especializada, asesoría técnica cercana, tanto a nivel federal por parte de las instancias de cooperación internacional del desarrollo y la oficina especializada del gobierno federal, así como a nivel estatal por parte de organismos autónomos como es la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que dentro de su área especializada en la Agenda 2030 investigó a fondo los mejores modelos nacionales e internacionales y las mejores prácticas administrativas para un OSI, sin que fueran tomados en consideración.

Una de las recomendaciones más importantes que realizó el PNUD a las OSI estatales era que elaboraran planes de trabajo con claridad en sus objetivos, es decir que presentaran objetivos factibles de cumplir desde la asignación de funciones. “Además de crear y asegurar la operacionalización de mecanismos de seguimiento técnico de los OSI que faciliten la implementación de los planes de trabajo”,²⁸ elementos que aún no se terminan de precisar en el proceso de implementación en Jalisco.

Por ello, si el comportamiento del Gobierno del Estado ocurrió así, es más lógico comprender la falta de interés de los municipios de Jalisco. A partir de revisar durante cinco años la actuación del gobierno estatal pudimos comprender que no hubo intenciones desde la coordinación de gabinete de promover la Agenda 2030 con los ayuntamientos. Algunas acciones particulares de la Secretaría de Planeación para capacitar a las municipalidades en 2021 para el diseño de sus planes municipales de desarrollo (PMD) fueron de gran utilidad, sobre todo en el año siguiente, dando seguimiento particular a las alcaldías y haciendo planes transversales con enfoque de sustentabilidad. El impacto de esos planes será interés de otra investigación.

28 Visser y Pinelo, “Localización”, 17.

El tema de la Agenda 2030 tiene algunos elementos con referencia a la gobernanza que puede tener con grupos sociales o de interés y a su vez referir a las posibilidades de que una política pública mal llevada puede tener oposición o denuncia pública por incumplimiento. Al ser un tema complejo, es decir que la población en general desconoce de dicha Agenda y de sus 17 objetivos, por lo que al no ser una agenda popular, la capacidad de incidencia de los actores sociales es baja, es decir, no tienen posiciones determinadas dentro de la sociedad civil organizada, por tanto a baja movilización. Por ello, el diseño del OSI es un plan cerrado de diseño simple y poco funcional. Por ende, su formulación exitosa es un problema de gobernanza democrática.

En relación con la metodología utilizada, podemos decir que en el caso del OSI existe formalmente en el decreto; existen sus funciones y opera dentro del Coplade. No se cuentan evidencias de que ya haya iniciado sus funciones, por lo que se considera con un valor de 3 puntos. Por lo que respecta al Plan Estatal de Desarrollo, es importante mencionar respecto a los últimos datos que hemos obtenido que se dio una actualización del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza en 2020, lo cual adaptó con claridad y precisión dicho Plan a los 17 ODS, así como a sus metas específicas, por lo que la información es de 3 puntos. Sin embargo el semáforo está incompleto. Hasta que se complete con los otros cuatro ítems tendremos una valoración de conjunto respecto de la infraestructura de implementación de los ODS en Jalisco.