NACIONES UNIDAS

CEPAL

EVALUACIÓN DE DISEÑO Y RESULTADOS

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE GUANAJUATO 2040

INFORME FINAL

Diciembre de 2022

Este documento fue coordinado por Valeria Torres, Oficial a Cargo del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Participaron en su elaboración Dante Arenas, Alejandra Naser, Natalia Genta y Carlos Sandoval, todos funcionarios del ILPES. Se agradece la colaboración de Alfonso Hernández y Oscar Ortega, consultores del ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Tabla de Contenidos

1. Introducción 5

2. Metodología de la evaluación 6

2.1 Análisis documental 6

2.2 Entrevistas 7

2.3 Procesamiento de la información para medir el desempeño de los indicadores 8

2.4 Aplicación Plan Barómetro 8

3. Evaluación de Diseño 9

3.1 Evaluación del proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 9

3.1.1 Descripción del proceso de elaboracion del PED 9

3.1.2 Evaluación del proceso de elaboración del PED 16

3.2 Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo 20

..... 20

..... 20

3.2.1 Evaluación Coherencia del Plan 20

3.2.2 Evaluación incorporación de compromisos internacionales 54

3.2.3 Evaluación incorporación de enfoques transversales 56

4. Análisis de Resultados 71

4.1 Instrumentación del PED 71

4.1.1 Programa de Gobierno 73

4.1.2 Planes Municipales de Desarrollo (PMD) 75

4.1.3 Otros Planes 82

4.2 Implementación del PED 87

4.2.1 Plan de Acción 87

4.2.2 Institucionalidad 88

4.2.3 Presupuesto 89

4.3 Monitoreo y evaluación PED 91

4.3.1 Monitoreo 91

4.3.2 Evaluación 98

4.4 Avance por Dimensión 99

4.4.1 Metodología 100

4.4.2 Dimensión Humano y Social 104

4.4.3 Economía 112

4.4.4 Medio Ambiente y Territorio 121

4.4.5 Administración Pública y Estado de Derecho 125

4.5 Resumen comparación con otros Estados 131

4.6 Efectos de la Pandemia COVID - 19 132

4.7 Perspectivas del logro de las metas del PED 2040 139

4.7.1 Perspectivas de logro de metas dimensión Humana y Social 139

4.7.2 Perspectivas de logro de metas dimensión Economía 141

4.7.3 Perspectivas de logro de metas dimensión Medio Ambiente y Territorio 143

4.7.4 Perspectivas logro de metas dimensión Administración Pública y Estado de Derecho 144

5. Conclusiones 146

5.1 Conclusiones evaluación de diseño 146

5.1.1 Proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 146
5.1.2 Coherencia del Plan Estatal de Desarrollo 147
5.1.3 Incorporación de compromisos internacionales 153
5.1.4 Incorporación de enfoques transversales 153

5.2 Conclusiones evaluación de resultados 156

5.2.1 Instrumentalización del PED 157
5.2.2 Implementación del PED 158
5.2.3 Monitoreo y evaluación del PED 160
5.2.4 Avance por Dimensión 161
5.2.5 Comparación con otros estados 162
5.2.6 Efectos de la Pandemia por COVID 19 162
5.2.7 Perspectivas del logro de las metas del PED 2040 163

6. Propuestas de mejoras 164

6.1 Proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 164

6.2 Definiciones estratégicas 165

6.3 Instrumentación del PED 168

6.4 Implementación del PED 170

6.4 Monitoreo y evaluación 171

6.5 Incorporación de compromisos internacionales 175

6.6 Incorporación de enfoques transversales 175

1. Introducción

Con fecha 16 de junio de 2021, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, México (IPLANEG) celebraron un Memorando de Entendimiento, que permitió llevar a cabo un análisis del Sistema de Evaluación del Estado de Guanajuato, y la evaluación de 17 Programas Sociales Estatales, actividades que fueron ejecutadas por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de CEPAL y que permitió fortalecer el Modelo de Evaluación del Desarrollo para el Estado de Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos.

Como complemento a dicha colaboración, el 28 de enero de 2022, ambas instituciones acordaron extender la asistencia técnica para realizar la presente evaluación intermedia del "Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, Construyendo el futuro (PED 2040)".

El Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040 (PED 2040) es el instrumento en el que los diferentes sectores de la sociedad estatal acuerdan los objetivos, estrategias y proyectos para el desarrollo de la entidad con una visión de largo plazo. El PED 2040 sintetiza los requerimientos del estado para los próximos años y establece los caminos a recorrer para poder edificar la sociedad justa, democrática, incluyente, desarrollada y armónica. Es un documento producto del trabajo de la sociedad, la academia, especialistas y el gobierno, en el que las y los guanajuatenses plasman la visión de la entidad que quieren construir. Es decir, es un plan de todos, tanto en su elaboración como en su compromiso de llevarlo a cabo[1].

En Guanajuato, la elaboración de este instrumento de planeación comenzó desde hace cinco administraciones, teniendo vigencia el actual plan hasta el 2040. Este instrumento tiene un carácter prospectivo, incluye estrategias y proyectos, así como de indicadores y metas para cada uno de los objetivos, los cuales son publicados en un observatorio ciudadano, que permite a toda la ciudadanía conocer su grado de cumplimiento.

El Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato debe ser actualizado cada cinco años, por lo que en el transcurso del 2023 se procederá a elaborar el Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2050, labor debe liderar el Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato - IPLANEG.

La evaluación intermedia del PED 2040 realizada por ILPES, tuvo como objetivo identificar propuestas de mejoras que sirvan como insumos para una próxima actualización del Plan Estatal de Desarrollo, para lo cual se realizó una revisión del diseño de este, y se analizaron los resultados logrados como consecuencia de su implementación en los últimos 4 años (2018-2022). El presente informe presenta los principales resultados obtenidos en la evaluación.

Inicialmente se presentan las actividades realizadas para el levantamiento de información y análisis de resultados, las cuales fueron desarrolladas en su gran mayoría de manera virtual debido a la pandemia del COVID – 19.

Posteriormente se presenta la evaluación del diseño del PED 2040, en términos de su proceso de elaboración y de su contenido, para después describir y analizar los resultados logrados por el Plan en el período 2018 -2021, desagregados según los distintos componentes descritos en él, como son la

[1] Fuente: IPLANEG.

instrumentalización, implementación, monitoreo y evaluación, y especialmente el avance en los resultados de los objetivos planteados en el plan de desarrollo.

Finalmente se presentan conclusiones obtenidas en la evaluación, con sus respectivas recomendaciones que se espera sirvan para el posterior proceso de actualización del Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato.

2. Metodología de la evaluación

A continuación, se presenta el detalle de las principales actividades realizadas en el proceso de la evaluación intermedia del PED 2040, que permitieron levantar la información necesaria para el análisis y evaluación.

2.1 Análisis documental

Como fase inicial del proceso de evaluación del PED 2040, se realizó una revisión detallada de los documentos que conforman el marco legal de la planeación en el Estado de Guanajuato, instrumentos de planeación, documentos metodológicos, e informes del proceso de elaboración del plan de desarrollo, entre otros.

Adicionalmente se revisó literatura de los efectos de la Pandemia del COVID-19 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, según se presenta a continuación.

Cuadro 2.1. Documentos revisados

1	*Compendio normativo estatal*
1.1	Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (2018)
1.2	Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (2012 y 2016)
1.3	Ley Orgánica Municipal (2021)
1.4	Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2021)
2	Plan Estatal de Desarrollo
2.1	Antecedentes y perspectiva
2.2	Estructura del Plan Estatal de Desarrollo 2040 en formato Excel
2.3	Documento síntesis del Plan Estatal de Desarrollo 2040
2.4	Presentación del Plan Estatal de Desarrollo 2040 en el documento
3	*Instrumentos de planeación previos a la actualización*
3.1	Programa de Gobierno del estado 2018-2024
3.2	Programas Sectoriales 2019-2024 (6)
3.3	Programas Institucionales 2020-2024 (13)
4	*Instrumentos de planeación actualizados*
4.1	Actualización del Programa de Gobierno del estado 2018-2024
4.2	Actualización de los Programas Sectoriales 2019-2024 (6)
4.3	Programas Especiales 2021-2024 (8)
5	*Documentos metodológicos*
5.1	Esquema de alineación programas sectoriales y presupuesto
5.2	Guía y criterios de elaboración de programas Especiales
5.3	Guía y criterios de elaboración de programas Sectoriales
6	*Evaluación del PEDUOET 2040*
6.1	Resultados de la evaluación del PEDUOET

7	*Impacto del COVID-19*
7.1	CCSA. (2021). *How Covid-19 is changing the world: a statistical perspective - Volume III*
7.2	CEPAL - ILPES. (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe.*
7.3	CEPAL – ILPES. (2021) *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión.*
7.4	CEPAL. (2021). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales.*

Fuente: Elaboración propia.

2.2 Entrevistas

Durante el desarrollo de la evaluación del PED 2040 los equipos de ILPES y el IPLANEG identificaron a diversos actores que fueron clave para entender el proceso de elaboración e implementación del PED 2040. Los funcionarios de IPLANEG fueron los responsables de pactar las entrevistas con funcionarios tanto del Gobierno del Estado de Guanajuato como funcionarios de gobiernos municipales. En total se realizaron 11 reuniones y/o entrevistas con la participación de 66 funcionarios del Gobierno del Estado de Guanajuato y diversos municipios de la entidad. Estas entrevistas fueron conducidas por los expertos del ILPES contando con el valioso apoyo de los funcionarios de IPLANEG, las que fueron realizadas en su mayoría de forma virtual. A continuación, se presenta el listado de las reuniones / entrevistas realizadas (Véase Anexo 1 Síntesis de Entrevistas Realizadas).

Cuadro 2.2 Entrevistas y reuniones realizadas para la evaluación del PED 2040

Fecha	Temática de la entrevista	Participante (s)	# de participantes
06/07/2022	Planificación en el Estado de Guanajuato	Lic. Salvador Sánchez Romero	1
06/07/2022	Planificación en el Estado de Guanajuato	Dr. Eduardo Sojo	1
06/07/2022	Planificación en el Estado de Guanajuato	Dr. Alex Caldera	1
06/07/2022	Planificación en el Estado de Guanajuato	Alfonso Borja	1
12/07/2022	Mecanismos de Implementación del PED 2040	IPLANEG	11
22/07/2022	Análisis de la Inversión por cada dimensión del Plan Estatal de Desarrollo	SFIA, IPLANEG	10
17/08/2022	Proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040	IPLANEG	7
22/08/2022	PED 2040 y su relación con los proyectos de inversión pública en el Estado de Guanajuato	SFIA, IPLANEG	7
27/08/2022	Proceso de Evaluación PED 2040	IPLANEG	5
07/09/2022	EL PED 2040 y su vinculación con los Planes Municipales de Desarrollo	IPLANEG, Municipios: Celaya, Guanajuato, Irapuato, León, San Miguel de Allende,	11
14/09/2022	PED 2040 y su vinculación con los Planes Institucionales y Sectoriales -Entrevista Coordinadores de Eje	IPLANEG, SEDESHU, SDES, SICOM, SEG, SG	11

Fuente: Elaboración propia.

2.3 Procesamiento de la información para medir el desempeño de los indicadores

Consistió en la descarga y sistematización de datos de los 90 indicadores que se enlistan en el PED 2040 con fecha de corte al 1 de septiembre de 2022. Para tal fin, se accedió al Observatorio Guanajuato[2], y desde las fuentes oficiales se descargaron los datos disponibles de forma pública, para así sistematizar los valores de los 90 indicadores en una hoja de cálculo.

Posteriormente se aplicó una metodología que permitió calcular el desempeño de los indicadores desde la línea base contemplada en el PED 2040 hasta el último año disponible, el porcentaje de avance respecto a las metas trazadas al 2040, y el cálculo de las perspectivas del logro de las metas al 2040. Esta metodología es presentada a detalle en la sección donde se presenta el avance por dimensión en este documento.

2.4 Aplicación Plan Barómetro

Al comienzo de esta evaluación, se desarrolló una misión entre el 5 y el 7 de Julio de 2022 cuya finalidad fue aplicar la metodología del Planbarómetro, realizar entrevistas a actores claves en materia de planificación del Estado de Guanajuato junto con coordinar las acciones y recolección de información necesaria para las fases siguientes del proceso de cooperación técnica.

El ejercicio de aplicación de la metodología del Planbarómetro consistió en un taller con 31 representantes de diversas entidades públicas vinculadas de manera directa con la planeación del Estado de Guanajuato, como Secretarías Estatales de Gobierno, Municipios y otras organizaciones, en donde se aplicó esta herramienta de análisis que permite caracterizar los instrumentos, procesos y sistemas de planificación para el desarrollo. Busca contribuir a mejorar la calidad de la planificación para el desarrollo en la región, mediante el autoanálisis de las principales características que influyen en ella.

El Planbarómetro es una herramienta desarrollada por ILPES, cuya finalidad es caracterizar los instrumentos de planificación (planes, estrategias, agendas de desarrollo, etc.), los procesos de elaboración de estos y de modo general las principales condicionantes que se derivan del sistema de planificación. Con el propósito de ayudar a mejorar su desempeño y avanzar en el logro de los objetivos definidos en los planes.

La herramienta se organiza en “Dimensiones”, las cuales se pueden entender como agrupaciones de criterios que se relacionan por temáticas similares que inciden en la planificación para el desarrollo. Las dimensiones son las siguientes:

- Dimensión institucional: hace referencia a los criterios que facilitan o generan las condiciones para el desarrollo de los procesos de planificación.
- Dimensión de diseño: Considera los criterios relacionados con la confección misma de los planes o estrategias desarrollo.
- Dimensión de implementación: recoge la manera en que se llevan a la práctica los planes y las estrategias.
- Dimensión de resultados: agrupa los factores que permiten el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la calidad de los procesos de planificación.

[2] http://observatorio.guanajuato.gob.mx/extensions/plangto/index.html

- Dimensión de compromisos globales y regionales: recoge los aspectos más relevantes para valorar la incorporación de la Agenda 2030 al sistema o los procesos de planificación.

En cada dimensión se localizan "Criterios" los cuales son la unidad central del análisis y se definen como los aspectos o factores que inciden en la calidad de la planificación para el desarrollo. Algunos ejemplos de criterios son: análisis de actores, trazabilidad, mecanismos de retroalimentación o actualización del plan, mecanismos de coordinación interinstitucional o distribución temporal del plan.

Cada criterio está compuesto de un conjunto de "Elementos de análisis" que se definen como situaciones o características específicas que es necesario identificar en la realidad. Los elementos son analizados de forma binaria, es decir si están presentes o no en la realidad que se estudia.

Para el caso del modelo de planificación subnacional, el Planbarómetro considera 5 dimensiones que se componen de 32 criterios y 179 elementos de análisis.

El detalle de la aplicación de este instrumento, que fue utilizado como insumo para la presente evaluación, se puede apreciar en el "Informe de resultados aplicación de la metodología del Planbarómetro y entrevistas para la evaluación de medio término del Plan del Estado de Guanajuato", entregado por ILPES a IPLANEG, en septiembre del 2022.

3. Evaluación de Diseño

3.1 Evaluación del proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo

3.1.1 Descripción del proceso de elaboracion del PED

Esta sección tiene por objetivo describir el proceso de elaboración del PED 2040, indicando inicialmente su marco normativo, posteriormente las diferentes fases en el proceso de elaboración del plan, así como las metodologías e instrumentos empleados, y finalmente las atribuciones de los diversos actores que participaron en la construcción del PED 2040.

a) Fundamentación legal

En virtud de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, tanto la elaboración como actualización del Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato deben contemplar la participación de los sectores público, privado y social (Art. 14 apartado A). A su vez, la participación ciudadana de los diversos actores en el proceso de elaboración, actualización, instrumentalización, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo son normados por la Ley de Planeación del Estado de Guanajuato y su reglamento.

Esta ley define de forma clara las funciones de cada uno de los entes de gobierno que participan en los procesos de planificación en el Estado (Art. 7). En específico se detallan las atribuciones del IPLANEG para asegurar la participación de la sociedad civil (Art. 15). Así mismo, el Art. 16 establece que el Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato "es un organismo consultivo auxiliar del Poder Ejecutivo en materia de planeación" y en el Art. 17 se especifica que "el consejo estatal y sus órganos se integrarán mayoritariamente por representantes de la sociedad organizada". El Art. 20 de la Ley de

Planeación menciona que una de las atribuciones del consejo es “Implementar mecanismos de consulta y participación social en los procesos de planeación”.

El reglamento de la Ley de Planeación en su artículo 7 especifica la composición que tendrá el Consejo de Planeación para el Desarrollo, considerando que formaran parte de este consejo representantes de la sociedad civil, miembros de los consejos municipales, regionales y sectoriales de planificación. El artículo 8 de este Reglamento establece que el presidente del Consejo (Gobernador del Estado) podrá invitar a otros representantes de la sociedad civil, sector público y privado en atención al tema que se vaya a tratar, estos invitados tendrán derecho a voz, pero no a voto. De acuerdo con el artículo 10 inciso II es atribución del Consejo “Involucrar a la sociedad organizada en el proceso de consulta para la elaboración del diagnóstico, la planeación, el seguimiento, y la evaluación de los planes y programas derivados de la SEPLAN”.

b) Actores participantes y roles

En apego al marco normativo, el proceso de actualización del PED 2040, de acuerdo con la evidencia documental y entrevistas realizadas, involucró a una gran diversidad de actores representantes del sector público, sociedad civil, academia y sector privado, participación coordinada por el IPLANEG. A continuación, se muestra un resumen de las instituciones y organizaciones que tuvieron representación a través de las diferentes instancias de participación para la elaboración del PED 2040, que fueron realizadas entre noviembre de 2016 a marzo de 2018.

Cuadro 3.1 Grado de participación de partes interesadas por afiliación

Sector	Participantes
Sector Social	48 organizaciones de la sociedad civil, integrantes de consejos, grupos sociales, etc.
Sector Gubernamental	110 instancias representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, representantes de los tres órdenes de Gobierno y organismos autónomos.
Sector productivo, asociaciones empresariales y profesionales	96 instancias, tales como cámaras, colegios, asociaciones gremiales y empresas.
Sector académico	38 universidades, tecnológicos, instituciones de investigación, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento “Participantes en la elaboración del PED GTO 2040”.

El rol de los participantes se presenta a continuación.

COPLADEG

El Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG) está integrado por miembros del poder ejecutivo, gobiernos municipales, consejos regionales de planeación y representantes de la sociedad civil y academia, es un órgano consultivo que se originó como la máxima autoridad en aprobar la hoja de ruta para la elaboración del PED 2040 y dar seguimiento a los avances durante el proceso de elaboración. Estos avances fueron informados por el IPLANEG al COPLADEG durante las sesiones en las que se reunieron sus integrantes. De acuerdo con las actas de estas sesiones, las decisiones y observaciones hechas por el COPLADEG tuvieron carácter vinculante y fueron integradas por el IPLANEG en el PED 2040.

IPLANEG

El Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG) fungió como ente coordinador del proceso de elaboración del PED 2040, siendo el responsable de trazar la hoja de ruta que

conduciría el proceso; convocar a los diversos actores que participaron; facilitar la participación de invitados y sociedad en general; consultar e informar al COPLADEG sobre los principales avances del PED 2040, y finalmente enviar al Gobernador del Estado de Guanajuato la versión final del PED 2040 para su aprobación y posterior publicación.

CIDE e ITESM

EL IPLANEG invitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) así como al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterey (ITESM) para que brindaran soporte técnico en la elaboración del PED, específicamente en la elaboración de escenarios futuros de los indicadores de monitoreo en alcance de los objetivos del PED 2040, y en la realización de mesas de análisis estratégico. El CIDE fue el responsable de coordinar la construcción de escenarios, mismos que fueron puestos a consideración en las mesas de análisis estratégico.

Especialistas tanto del CIDE como el ITESM, acompañados de funcionarios del IPLANEG llevaron a cabo las mesas de análisis estratégico, donde participaron representantes de la sociedad organizada y grupos de especialistas.

Sociedad Civil

La participación de la sociedad civil en los procesos de planificación en el Estado de Guanajuato se contempla y ampara en el marco legal estatal. Esta participación se logró mediante la consulta social a través de un formulario en línea en el sitio web de IPLANEG, en los talleres de consulta regionales y sub-regionales, así como en las mesas de análisis estratégico, en donde participaron 48 organizaciones de la sociedad civil y 400 ciudadanos de manera individual.

Sector Público

Funcionarios de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de los diferentes poderes (ejecutivo, legislativo, y judicial) participaron en la elaboración del PED 2040 de acuerdo con la memoria documental de los talleres de consulta regionales y subregionales y de las mesas de análisis estratégico. Según la evidencia participaron en total funcionarios de 110 instancias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como también organismos autónomos. Estos funcionarios colaboraron con el IPLANEG realizando el diagnóstico documental y estratégico, el cual constituyó la primera etapa de elaboración del PED 2040. Posteriormente -de acuerdo con sus áreas de responsabilidad - participaron en los talleres de consulta regionales y subregionales, en las mesas de análisis estratégico y finalmente algunos funcionarios contribuyeron también en la elaboración de la versión final del PED 2040.

Sector Privado

El sector productivo, asociaciones empresariales y profesionales estuvieron representadas por 96 organizaciones, tales como cámaras, asociaciones gremiales, colegios y empresas. Los representantes de estas organizaciones fueron consultados por funcionarios de IPLANEG durante talleres regionales y subregionales, así como en las mesas de análisis estratégico de acuerdo con su área de experiencia e influencia.

Academia

Fueron invitados por el IPLANEG a participar en los talleres de consulta y en las mesas de análisis estratégico los académicos de 36 universidades, centros de investigación e institutos tecnológicos, destacados por su reputación a nivel estatal y nacional. Representantes de estas instituciones contribuyeron con sus opiniones en los talleres y mesas de análisis estratégico de acuerdo con su área de experticia.

A continuación, se muestra un cuadro que resume las responsabilidades y participación de los diversos actores participantes en el proceso de elaboración del PED 2040:

Cuadro 3.2. Actores participantes y sus roles en la elaboración del PED 2040

Participante	Rol
COPLADEG	Responsable de aprobar la hoja de ruta para la elaboración del PED 2040 y dar seguimiento a los avances durante el proceso de elaboración.
IPLANEG	Coordinar el proceso de elaboración del PED durante todas sus etapas.
CIDE e ITESM	Elaboración de escenarios futuros de los indicadores de monitoreo en alcance de los objetivos del PED 2040, y en la realización de mesas de análisis estratégico
Sociedad Civil	Aportar sus puntos de vista e ideas mediante la consulta social a través de un formulario en línea en el sitio web de IPLANEG, en los talleres de consulta regionales y subregionales, así como en las mesas de análisis estratégico.
Sector Público	Colaborar con el IPLANEG en la elaboración del diagnóstico documental y estratégico, y participación en talleres y mesas de análisis estratégico de su competencia.
Sector Privado	Participación en talleres de consulta regionales y subregionales, así como en las mesas de análisis estratégico de acuerdo con su área de experiencia e influencia.
Academia	Contribuir con sus opiniones en los talleres de consulta ciudadana y en las mesas de análisis estratégico de acuerdo con su área de experticia.

Fuente: Elaboración propia.

c) Etapas de elaboración del PED

De acuerdo con la información presentada en el PED 2040 y precisiones hechas por los funcionarios de IPLANEG durante las entrevistas realizadas por el equipo multidisciplinario del ILPES, el proceso de elaboración del PED 2040 se compuso de cinco fases cronológicas:

1) Análisis documental y estadístico
2) Consulta social
3) Construcción de escenarios
4) Análisis estratégico
5) Integración del documento final

Estas cinco etapas sirvieron para construir el plan de acuerdo con los elementos establecidos en la Ley Planeación para el Estado de Guanajuato y su reglamento, los cuales señalan, como contenido mínimo del Plan (véase Cuadro 3.3), la integración de un diagnóstico estratégico, prospectiva y escenarios, la visión de desarrollo a 25 años (Art. 25) del cual se desprenden los objetivos y estrategias organizados de acuerdo con cuatro grandes ejes temáticos o dimensiones (Art. 50):

1. Humana y Social,
2. Económica,

3. Medio Ambiente y Territorio
4. Administración Pública y Estado de Derecho

Cuadro 3.3. Elementos mínimos del PED de acuerdo con el Reglamento de la ley de Planeación del Estado de Guanajuato.

	Elementos mínimos del PED
1	Marco de referencia, aludiendo a los ordenamientos jurídicos, así como a los planes y programas internacionales, nacionales y estatales que fundamentan la planeación en el estado.
2	Diagnóstico estratégico, sectorizado a nivel regional, municipal, regional y estatal, que corresponden a un análisis e interpretaciones general o particular, cualitativos y cuantitativos de la situación actual que permita identificar las necesidades sociales, de manera que se aprecie la problemática y oportunidades de desarrollo, así como sus causas y efectos;
3	Prospectiva y escenarios, que proyecten la evolución del Estado frente a los diferentes comportamientos del entorno;
4	Visión de desarrollo a 25 años;
5	Objetivos y estrategias sectoriales y regionales para el desarrollo del Estado;

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 50 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Guanajuato.

A continuación, se describen cada una de las cinco fases antes enlistadas, y se menciona la metodología utilizada y el rol de los actores participantes mencionados anteriormente. En la siguiente sección, se describen a mayor detalle las instancias de participación utilizadas para facilitar la participación de los diversos actores que de una forma u otra aportaron a la construcción del PED 2040.

Etapa 1: Análisis documental y estadístico

La primera etapa en el proceso de construcción del PED 2040 consistió en un análisis documental y estadístico liderado por el IPLANEG en coordinación con las Secretarías del Gobierno del Estado de Guanajuato, para conocer la situación en la que se encontraba Guanajuato, elaborando un diagnóstico estratégico, que identifica las tendencias nacionales e internacionales en los principales temas de desarrollo de la sociedad, utilizando información sectorial y territorial. Para realizar este diagnóstico se identificaron y utilizaron indicadores relevantes para cuantificar las problemáticas en las temáticas prioritarias para el desarrollo de Guanajuato.

De acuerdo con lo descrito en el PED 2040, material documental facilitado por el IPLANEG, y las entrevistas realizadas se privilegió la selección de indicadores que fueron considerados como comparables en el tiempo y con otras entidades federativas. A su vez, se tomó en cuenta que estos indicadores pudieran alinearse a políticas y requerimientos nacionales e internacionales, como el Plan Nacional de Desarrollo de México o los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Etapa 2: Consulta social

Posteriormente, se llevó a cabo la etapa de consulta social, para ello el IPLANEG puso a disposición de la sociedad en general un formulario en su sitio web donde la ciudadanía pudo enviar propuestas referentes a sus temas de interés[3].

[3] Resultados no estuvieron disponibles con acceso público.

Adicionalmente, se llevaron a cabo talleres de consulta ciudadana en las 4 regiones del Estado, y en 10 subregiones, donde participaron tanto autoridades municipales como líderes sociales locales. A la par se realizaron entrevistas personalizadas a expertos en diferentes temáticas relevantes.

El detalle de estas acciones de participación social se presenta en el Anexo 2 de este informe.

Etapa 3: Construcción de escenarios

La construcción de escenarios futuros se llevó a cabo por el CIDE, bajo la coordinación del IPLANEG, quienes realizaron un análisis de la tendencia histórica de los indicadores identificados durante la etapa de análisis documental y estadístico, a partir del cual se definieron protestaciones de dos escenarios para cada indicador, uno optimista y otro conservador. Ambos escenarios fueron puestos a consideración de los participantes en las mesas de análisis estratégico.

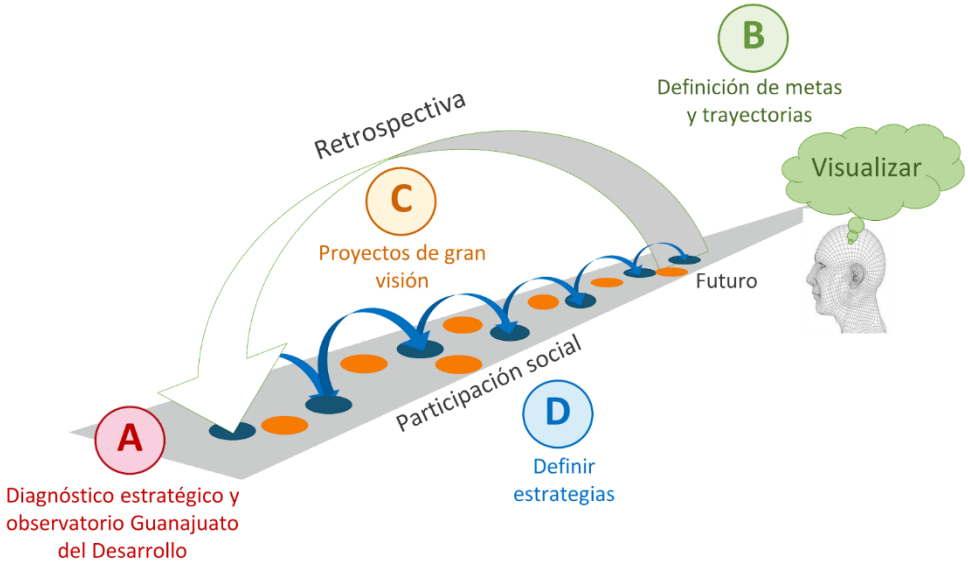
Etapa 4: Análisis estratégico

En esta etapa el IPLANEG convocó a representantes de la sociedad civil organizada y grupos de especialistas a participar en mesas que trabajo específicas. Se conformaron 38 mesas de trabajo, correspondiente a 37 áreas estratégicas que se abordan en el PED 2040, más una mesa compuesta por el Consejo de Análisis Estratégico del IPLANEG[4]. Estas mesas de análisis estratégico contaron con el apoyo técnico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). En estas mesas se discutieron los diagnósticos sectoriales elaborados por el IPLANEG, y se pusieron a votación las proyecciones de escenarios futuros de indicadores con metas al 2040 elaborados por el CIDE, en un ejercicio de validación participativa.

Se elaboró la visión del Estado utilizando la metodología de Backcasting (véase Figura 3.1), mediante la cual los participantes de las mesas de análisis estratégico identificaron los avances y retos del Estado, plantearon una visión a futuro, y establecieron qué tipo de proyectos y acciones se deberían de realizar para alcanzarla.

[4] Una vez finalizado el PED se llevaron a cabo dos mesas adicionales con el sector cuero y calzado y con el minero.

Figura 3.1. Metodología de Backcasting utilizada en la elaboración del PED 2040



Fuente: Basado en The Natural Step, 2011.

Etapa 5: Integración del documento

La última etapa del proceso consistió en la integración de los resultados de las etapas anteriores en un documento final. El IPLANEG realizó esta integración, en donde sistematizó y plasmó los resultados obtenidos en las cuatro etapas previas en un documento ampliado y en una síntesis ejecutiva. Para cada una de las cuatro dimensiones de desarrollo se incorporó un diagnóstico, visión al 2040, líneas estratégicas, objetivos, estrategias sectoriales y proyectos prioritarios. Adicionalmente a lo establecido en el marco normativo vigente, y de acuerdo con información publicada en el sitio web del IPLANEG se incorporó un enfoque de equidad de género y derechos humanos, alineación a políticas internacionales, proyectos regionales y municipales, gestión por resultados, y planeación estratégica prospectiva, temas que se abordarán más adelante en este informe.

d) Estrategia de difusión, apropiación y acceso a la información

Así como los otros elementos del proceso de elaboración del PED 2040 descritos anteriormente, el marco normativo del Estado de Guanajuato también contempla lineamientos generales para la difusión de los procesos de elaboración de los instrumentos de planeación de la entidad. El art. 44 de la Ley de Planeación especifica que: 1) el IPLANEG debe de dar aviso del inicio del proceso de elaboración o actualización del plan mediante la publicación en un periódico de circulación estatal, 2) se debe de poner a disposición del público la información relativa del proyecto de plan o programa, 3) se debe de establecer un plazo para que los ciudadanos presenten sus planteamientos, 4) se deben de analizar las opiniones y propuestas de los ciudadanos participantes de manera que el plan o programa los integre en los acuerdos alcanzados entre la sociedad y las autoridades competentes, y 5) una vez cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en los periódicos de circulación de la entidad.

Para el inicio al proceso de actualización del plan, IPLANEG convocó a la población en general a participar en la consulta en línea convocado en dos de los diarios de mayor circulación a nivel estatal, así como

también funcionarios de IPLANEG participaron en entrevistas en televisión y radio donde extendieron la invitación a la ciudadanía a participar en la consulta en línea, así como en los sitios web (http://plangto2040.iplaneg.net/) y redes sociales oficiales del IPLANEG y de otras secretarías y dependencias del gobierno del Estado de Guanajuato.

Adicionalmente el IPLANEG invitó a participar en los talleres de consultas regionales, subregionales y mesas de análisis estratégico a universidades públicas y privadas, asociaciones empresariales e industriales y líderes de diversos sectores. Los resultados de la consulta ciudadana no fueron reportados ni publicados. Los reportes de las 37 mesas de análisis estratégico y de los 4 talleres regionales y 10 talleres subregionales fueron publicados por el IPLANEG en su sitio web oficial de libre acceso.

A través de los reportes de los talleres y mesas de análisis estratégico es posible conocer de forma pública los detalles del proceso de consulta ciudadana. Para cada una de las consultas se puede acceder al material del taller impartido a los asistentes de las consultas y mesas de análisis estratégico, los reportes de la consulta y la lista de asistentes. En los reportes se muestra el diagnóstico de los principales retos y avances que enfrenta la región o subregión identificadas por los participantes, la visión de largo plazo, así como los proyectos estratégicos que fueron definidos en estas instancias para cada una de las dimensiones contempladas en el PED 2040.

Finalmente, el PED 2040 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 2 de marzo del año 2018 y la versión ejecutiva fue presentada por el Gobernador del Estado Miguel Márquez Márquez en el teatro principal de la ciudad de Guanajuato ante aproximadamente 1500 invitados. Adicionalmente este evento fue transmitido en vivo por televisión, y posteriormente el video del evento fue publicado en el sitio web del IPLANEG el cual a la fecha cuenta con más de 18,000 visualizaciones, así como también la versión interactiva y versiones extendidas del PED 2040.

El Observatorio Ciudadano es actualmente la principal herramienta que permite dar seguimiento de forma clara a las trayectorias que siguen los indicadores del PED 2040, y así poder conocer si se están alcanzando o no los objetivos definidos en el plan estatal de desarrollo.

3.1.2 Evaluación del proceso de elaboración del PED

a) Análisis del proceso de participación de actores

Este nivel de participación en el proceso de elaboración del PED 2040 se evalúa positivamente, pues contó con la participación de más de 1600 actores líderes de diversos sectores, entidades y regiones. En las mesas de trabajo sectoriales, regionales y subregionales participaron representantes tanto del poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como funcionarios de gobiernos municipales. También, participaron expertos en temas sectoriales, miembros de la academia, el sector privado y líderes de la sociedad civil.

En el contexto nacional, el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024 Visión 2030 del Estado de Jalisco, encuestó a 6,045 ciudadanos de forma presencial y 3,994 de forma virtual (PEGD, p.51). En todos estos planes, se integra en el documento un análisis detallado del grado de participación, características de los participantes, y los resultados sistematizados de la consulta ciudadana. En el caso del PED no se cuenta con un análisis de participación con las características mencionadas anteriormente, no pudiéndose verificar la participación de todos los ciudadanos, sin estrategias y mecanismos para asegurar la participación de los sectores más vulnerables, o de sectores específicos como son los jóvenes, con una baja participación de

este estrato. En la consulta online, por ejemplo, no hay reportes disponibles que permitan caracterizar a la población participante.

No obstante lo anterior, la aplicación del Planbarómetro arrojó resultados variados respecto a la participación de la sociedad civil en el proceso de consulta. Los comentarios de los participantes de las sesiones de evaluación consideran que la participación de la sociedad fue limitada, ya que tradicionalmente las consultas sociales se restringen a los representantes de gremios o empresas presentes en el territorio y que la sociedad civil no participa de forma amplia e informada. Para hacer frente a este desafío el IPLANEG implementó la consulta en línea con la idea que participe toda persona interesada en contribuir en la construcción del PED 2040. Sin embargo, los resultados no están publicados por lo que no es posible conocer quiénes son considerados y cómo se integran sus opiniones, además de no existir una devolución a quienes participaron para que sepan que se les tuvo en cuenta.

Por lo anteriormente descrito, se reconocen los esfuerzos del IPLANEG en facilitar la participación de actores representantes de diversos sectores, regiones y subregiones, con las deficiencias indicadas en la participación en línea de la ciudadanía.

Se reconoce que la representatividad sectorial y regional aportó a que el plan tuviera validación técnica y enfoque territorial, respondiendo a la diversidad de fortalezas y áreas de oportunidad que coexisten en el Estado de Guanajuato. Así mismo, la ciudadanía pudo participar enviando sus recomendaciones mediante el formulario en línea al cual pudieron acceder mediante el sitio web del IPLANEG. Sin embargo, las opiniones expresadas en la aplicación del Planbarometro muestran que aún existen áreas de oportunidad para poder involucrar a la sociedad civil en su conjunto, más allá de los gremios y empresas.

En este sentido, como una forma de ampliar los canales participativos, se contó con la consulta en línea, sin embargo, como el PED mismo da cuenta, en el Estado de Guanajuato al año 2017 solo el 40.67% de los hogares guanajuatenses contaban con acceso a internet (INEGI, 2016). Lo que se considera como un claro limitante para aquellas personas que hubieran querido participar, pero que no contaban con los medios para ello, y que correspondían aproximadamente al 60% de los hogares del estado sin acceso a internet.

b) Análisis diseño metodológico

Se valora de forma positiva que el proceso de actualización del PED 2040 contó con la utilización de una metodología mixta descrita en el plan, con etapas sucesivas cuyos productos fueron usadas como insumos en las siguientes etapas: Diagnóstico inicial utilizando datos cuantitativos y cualitativos, prospectiva (identificación de trayectorias y construcción de escenarios futuros) utilizando la metodología de *Backcasting* para la construcción de visión de futuro, identificación de retos y proyectos estratégicos de gran visión, gestión por resultados (definiendo indicadores y metas) y planificación estratégica (visión, objetivos y lineamientos). Las cuales permitieron orientar con claridad las diferentes fases del proceso de construcción del plan.

Se reconoce que el diagnóstico sectorial y territorial contempló el uso de fuentes de información oficiales con datos cualitativos y cuantitativos, y que los indicadores empleados en el diagnóstico se utilizaron posteriormente para generar el análisis de trayectorias y la construcción de escenarios futuros con proyecciones conservadoras y optimistas. Esta observación es consistente con los hallazgos de la aplicación del Planbarómentro donde el criterio “definición de marcos metodológicos” recibió una valoración de 83% en una escala del 1-100%.

c) Análisis instancias de participación

La elaboración del PED 2040 contó con diversas instancias de participación, lo que se valora positivamente, pues permitió el involucramiento de diferentes actores a través de las 5 fases de su proceso de construcción. Sin embargo, se estima posible ampliar la participación a otros actores, especialmente en las fases de diagnóstico y la validación del documento final.

Lo anterior se refuerza con los resultados obtenidos en la aplicación del Planbarómetro, que arrojó resultados positivos respecto a las "instancias de participación", pues en general se valoró de forma global con un 75% en una escala del 1-100%, lo cual se considera como un buen nivel de desarrollo. Esta valoración se fundamenta por la realización en el Estado de Guanajuato de consultas sistemáticas a la sociedad y la existencia de mecanismos de validación de las propuestas y aportaciones recibidas por parte de ella. Sin embargo, se aprecia que no existen mecanismos formales (proceso definido y reglamentado) para la incorporación de las iniciativas que surgen de la consulta social, así como mecanismos de control ciudadano que permitan dar seguimiento al cumplimiento de objetivos del plan.

Con fundamento en la evidencia documental se evalúa positivamente que los talleres regionales, subregionales y las mesas de análisis estratégico tuvieron un acompañamiento técnico en su desarrollo por parte de personal del IPLANEG, del ITESM y del CIDE. Se destaca además que en cada una de estas consultas se compartió el diagnóstico (especifico a la región/temática del evento de consulta) que fue elaborado por el IPLANEG, y que se pusieran a votación las proyecciones de escenarios futuros elaboradas por el CIDE, a manera de hacer un ejercicio de validación participativa con representantes de la región, subregión o sector estratégico.

Asimismo, se valora de forma positiva que el diagnóstico de logros y retos, la visión de largo plazo y la identificación de proyectos para el alcance de la visión fueron producto de procesos participativos de las mesas de análisis estratégico, talleres regionales y subregionales. En contraste, no se observa de forma clara cómo fue incorporado en el plan el resultado de la consulta ciudadana en línea, de la cual no se muestra un resumen de sus resultados en el PED 2040, la misma situación ocurre con las entrevistas individuales a expertos y líderes sectoriales.

En general, se considera que los actores de la sociedad civil, academia, sector privado y sector público participaron en 3 de las 5 fases de elaboración del PED 2040. Sin embargo, no se identifican mecanismos definidos para la incorporación de las aportaciones de los actores que fueron consultados, pues a pesar de que en el PED 2040 se indica que estas aportaciones fueron consideradas para la elaboración del documento final, no es claro el proceso que se siguió para ello.

Finalmente, no se da cuenta de que los participantes en las consultas hubieran tenido la oportunidad de hacer observaciones a una versión preliminar del PED 2040.

d) Análisis Estrategia de difusión, apropiación y acceso a la información

La estrategia de difusión empleada por el IPLANEG dio cumplimiento y excedió lo mínimo establecido en el marco normativo, ya que invitó a la ciudadanía a participar en la consulta en línea a través periódicos de circulación estatal, entrevistas en radio y televisión, publicaciones en el sitio web y redes sociales oficiales de IPLANEG, así como en sitios web de otras dependencias del Gobierno del Estado de Guanajuato.

En general, se considera como apropiada la estrategia de difusión para invitar a participar en el proceso de construcción del PED 2040, ya que se utilizaron diversos medios de comunicación que permitieron llegar a la mayoría de la población del estado. Los talleres regionales y subregionales realizados en varios municipios guanajuatenses permitieron acercar el proceso de participación a ciudadanos que de otra forma hubieran tenido que trasladarse hasta la capital del Estado u otros centros urbanos.

No obstante lo anterior, uno de los criterios evaluados con un menor puntaje en el Planbarómetro fue "los mecanismos de difusión", obteniendo solo un 20% en una escala del 1-100%. Esto podría explicarse principalmente por la no existencia de un plan de comunicación sobre las fases del proceso de planificación en función del receptor de la información, es decir una estrategia de comunicaciones de acuerdo con las características de la audiencia objetivo.

También se destacó por parte de los participantes en la evaluación la falta de mecanismos de difusión inclusivos (personas con capacidades diferentes, jóvenes y personas de sectores más deprimidos) unido a la carencia de mecanismos diferenciados para comunicar y motivar a los diferentes actores a participar en el proceso de planificación.
El proceso de elaboración del PED fue difundido a través del sitio web del IPLANEG mediante los reportes con los resultados de las mesas de análisis estratégico, talleres regionales y subregionales, lo cual contribuye a la transparencia del proceso y la rendición de cuentas, permitiendo que la ciudadanía pueda conocer los detalles del proceso de construcción del PED 2040. Sin embargo, en base a lo anteriormente expuesto respecto al aún escaso acceso a internet de la población, esto limita la participación.

Se destaca positivamente que el PED 2040 haya sido difundido en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato tal como indica el marco normativo, y que el evento donde fue presentado por el Gobernador del Estado hubiera sido transmitido en vivo por televisión, pudiendo llegar así a la mayoría de la población en la entidad. Adicionalmente, el sitio web desarrollado por IPLANEG para difundir el PED 2040 incluye el video del evento, el proceso de elaboración y la metodología utilizada, y se puede acceder al Observatorio Ciudadano, donde se pueden consultar los datos actualizados de los indicadores del PED 2040.

Sin embargo, una debilidad detectada en el sitio web es que aún no cuenta con informes anuales de avance del PED 2040 como indica el marco normativo, informes por ejemplo que muestren el avance en las metas, u otros contenidos referentes a la implementación del plan, que pudieran ser relevantes para la ciudadanía y dar cuenta de su grado de implementación y logros.

3.2 Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo

En esta sección se analizan a detalle cada uno de los elementos que componen el PED 2040, la siguiente figura muestra la estructura y principales componentes, los cuales fueron resultado del proceso de elaboración descrito previamente.

Figura 3.2. Estructura del PED 2040

Fuente: Elaboración propia.

3.2.1 Evaluación Coherencia del Plan

El presente apartado tiene como objetivo verificar la lógica y congruencia del diseño del PED, es decir el proceso de calidad de su formulación, para ello se evaluaron los siguientes apartados:

a) Diagnóstico estratégico del PED 2040

El diagnóstico estratégico del PED 2040 es concebido como un análisis de interpretación cualitativa y cuantitativa de la situación actual del desarrollo del Estado, que permita identificar las necesidades sociales, económicas, ambientales, territoriales y político-administrativas del Estado, de manera que se aprecie una problemática clara y las oportunidades que caracterizan el desarrollo del Estado.

La elaboración del diagnóstico estratégico del PED 2040, fue resultado de un proceso de análisis documental y estadístico liderado por IPLANEG en coordinación de los organismos y entidades del Poder Ejecutivo, que permitió describir detalladamente la situación de cada una de las 4 dimensiones de desarrollo que se integran de acuerdo con los elementos establecidos en la Ley Planeación para el Estado de Guanajuato y su reglamento, los cuales señalan, como contenido mínimo del Plan, la integración de un diagnóstico estratégico, prospectiva y escenarios, la visión de desarrollo a 25 años (Art. 25) del cual se

desprenden los objetivos y estrategias organizados de acuerdo con cuatro grandes ejes temáticos o dimensiones (Art. 50):

- Social y Humana
- Economía
- Medio Ambiente y Territorio
- Administración Pública y Estado de Derecho

De tal manera, en el análisis documental del PED 2040, el diseño del diagnóstico estratégico se divide en 4 apartados, uno por cada dimensión de desarrollo.

Inicialmente, se evalúa positivamente la definición de estas cuatro dimensiones, por cuanto, considera los tres elementos o ejes del desarrollo sustentable (medioambiente, desarrollo social y desarrollo económico), además de un aspecto clave como es la gobernanza (administración pública y estado de derecho).

Según la metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local de CEPAL[5], todo proceso de planeación debe contemplar un diagnóstico estratégico que cumpla con los siguientes criterios:

1. Identificar claramente las áreas o temáticas de desarrollo a incorporar: económico, político, social, ambiental, cultural, etc.,
2. Identificar retos u obstáculos para el desarrollo.
3. Identificar vocaciones que potencializan el desarrollo.
4. Identificar escenarios a futuro para su anticipación.
5. Incorporar procesos participativos y representativos que integren más de una técnica metodológica para su realización: Entrevistas, grupos focales, talleres o mesas participativas, encuestas, observaciones, consultas, etc.

Para la evaluación de diseño del diagnóstico estratégico del PED 2040, se verificó cualitativamente la presencia y desarrollo de cada uno de los criterios, tomando como referencia los 4 apartados de diagnóstico integrados por dimensión de desarrollo en el documento oficial del PED 2040.

Para los 4 diagnósticos estratégicos del PED 2040 se identifican claramente las áreas o temáticas de análisis para su formulación, se identifican temas específicos que se analizan e interpretan cuantitativa y cualitativamente de manera clara y sencilla, apoyándose en elementos visuales que facilitan su entendimiento.

Dentro de los 4 diagnósticos estratégicos del PED 2040 se identifican los retos u obstáculos en un apartado de “retos, desafíos y tendencias globales”, como parte del diseño del diagnóstico, formulado a través de un proceso participativo que permitió construir y priorizar los principales obstáculos que se visualizan para el desarrollo de la entidad, lo cual se evalúa positivamente.

Al verificar si se identifican las vocaciones que potencializan el desarrollo del Estado dentro de los 4 diagnósticos estratégicos del PED 2040, no se identifica un apartado que defina áreas o temáticas

[5] Tomar como referencia el manual para la elaboración de estrategias de desarrollo local de CEPAL, disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/5518-metodologia-la-elaboracion-estrategias-desarrollo-local

orientadoras del desarrollo del Estado, que definan ejes para orientar el desarrollo del Estado. Por lo cual no se verifica la existencia del presente criterio.

Dentro de los 4 diagnósticos estratégicos del PED 2040 se identifican ejercicios de escenarios a futuro para su anticipación, lo que permite cumplir con dicho criterio de calidad, con un análisis tendencial[6] de los 90 indicadores incorporados en los apartados de diagnóstico del PED 2040, con una proyección hacia al 2040, organizadas en dos categorías, escenario conservador y escenario optimista

Como se puede observar a detalle en el Anexo 3, el 100% de los 90 indicadores considerados en la línea base para hacer el seguimiento del cumplimiento de los objetivos estratégicos del PED 2040, se integra en alguno de los 4 diagnósticos estratégicos, lo cual garantiza una congruencia entre ambos elementos del instrumento de planeación.

b) Evaluación definiciones estratégicas del PED 2040

El presente apartado tiene como objetivo evaluar la calidad de las definiciones estratégicas del PED 2040. Por lo cual, pretende verificar si dichos apartados en cada una de las dimensiones de desarrollo del PED 2040 son claras, únicas, relevantes, pertinentes, prioritarias y alcanzables, según el marco metodológico y conceptual descrito para su formulación.

Se verifica la calidad de diseño a través de una serie de índices de calidad, evaluando además si existe coherencia y vinculación entre los diferentes componentes del PED 2040 (visión, líneas estratégicas, objetivos, estrategias y proyectos), así como verificar su vinculación al diagnóstico mediante un análisis problemática – objetivo.

b.1) Visión estratégica de desarrollo del PED 2040

Según lo analizado en el proceso de elaboración del PED 2040, para la caracterización de las visiones al 2040 de cada una de las dimensiones de desarrollo, se preguntó a los asistentes de las mesas estratégicas y talleres regionales y subregionales “Si te quedaras dormida o dormido el día de hoy, y despertaras en el año 2040, ¿qué características desearías que describieran la situación en Guanajuato en el tema en cuestión? Para responder la pregunta, se les solicitó escribir de 2 a 3 ideas en tiempo presente que describan una característica deseable a alcanzar en el futuro. Posteriormente fueron recopiladas y se pusieron a votación general. Posteriormente, bajo un proceso de priorización y análisis de IPLANEG se integraron estas aportaciones en el apartado de “características de la visión al 2040”, que se presenta como un listado de ideas que describen el futuro deseable por dimensión de desarrollo del PED 2040.

Según el manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público de la CEPAL[7], una visión debe contener aspectos que permitan a los ciudadanos identificar lo que pueden esperar después de la implementación de un plan de desarrollo, en cuanto a valores, creación de oportunidades, proyección, etc.
Así mismo la visión en un proceso de planificación debe contemplar también:

[6] tarea que fue elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, quién identifico y priorizo del apartado de diagnóstico aquellos indicadores viables para su análisis prospectivo basado en la metodología del Backcasting, a partir de dos criterios: que contaran con una serie histórica de medición en fuentes oficiales y que se pudieran comparar con otras entidades federativas.

[7] Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público de la CEPAL: Disponible en: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5509

- Compromisos asumidos públicamente o bien aspiraciones institucionales del Estado.
- Distinguir y visualizar cómo la intervención gubernamental justificará lo que entregará a la sociedad.
- Enmarcar los valores que la sociedad espera, para lo que es recomendable que la formulación de la visión se realice bajo un proceso participativo.

Dentro de los estándares de calidad, es fundamental formular la visión después del diagnóstico y volver a revisarla cuando se estén formulando los objetivos, en la medida que los objetivos que se establecen sean coherentes con las aspiraciones, valores y posicionamiento futuro que espera lograr la entidad desde la visión.

En esta sección se verifica, a partir del análisis documental del PED 2040, el nivel de calidad del apartado "características de la visión al 2040", integrado en cada una de las 4 dimensiones de desarrollo del PED 2040.

Para ello, en cada dimensión de desarrollo del PED 2040, se analizó de manera individual el listado del total de 44 "características de la visión al 2040", considerando los siguientes criterios de calidad[8]:

1. Claridad: Se refiere a la precisión, es decir, si es clara, precisa e inequívoca, permitiendo el entendimiento de parte de todos los involucrados respecto a lo que se pretende alcanzar.
2. Única: Se refiere a si es indivisible y no comparable con otras.
3. Relevante: Se refiere a si se refleja en un objetivo estratégico de desarrollo.
4. Pertinente: Se refiere a si refleja un compromiso asumido.
5. Viable: Se refiere a si se refleja como una acción alcanzable en cierto tiempo determinado.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, del total de las 44 características identificadas para la "visión al 2040", el 75% cumple entre del 80% al 100% de los criterios de calidad establecidos para su diseño, es decir 33 de las 44 características de las visiones presenta un grado alto de calidad en su diseño. Mientras que el otro 23% de las características cumple del 40% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 10 de las 44 características presenta un grado medio de calidad. Finalmente, el 2% de las características presentan un cumplimiento del 0% al 39% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 1 de las 44 características presenta un grado bajo de calidad (Cuadro 3.7). El detalle de todas las características se presenta en el Anexo 4.

Cuadro 3.4 Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de visiones

Características con baja calidad de cumplimiento (del 0% al 39%)	Características con cumplimiento medio (del 40% al 79%)	Características con alta calidad de cumplimiento (del 80% al 100%)	Total de características
1	10	33	44
2	23	75	Porcentajes

Fuente: Elaboración propia

Las características de la visión al 2040 de un bajo grado de calidad, se caracterizan por no ser claras, al redactarse de una manera que no se comprende la situación deseada que se ha cumplido con la implementación del PED 2040, lo que deriva en que no se consideran: relevantes para su cumplimiento a

[8] Elaboración propia.

través de un objetivo estratégico; tampoco pertinentes para asumirse como un compromiso y ni viables para ser alcanzada en determinado tiempo. Como se puede observar en el siguiente ejemplo:

Cuadro 3.5. Aplicación de criterios de calidad

Dimensión	Criterios de calidad/característica de la visión al 2040	1. Clara	2. Única	3.Relevante	4. Pertinente	5. Viables
Humana y social	Se garantiza el derecho al desarrollo sostenido, al patrimonio común de la humanidad, a la autodeterminación de los pueblos, a la paz, a la protección de los datos personales y a un medio ambiente sano.	0	1	0	0	0

Fuente: Criterios de calidad para el diseño de visiones.

No obstante, la mayoría de las "características de la visión al 2040" se consideran de mediana y buena calidad, la visión se debe establecer como una sola redacción global para todo el PED 2040, o bien por lo menos para cada una de sus dimensiones de desarrollo, debiéndose presentarse como un "slogan" del desarrollo, que indique de manera concreta y sintética cómo se espera el Estado en el futuro, en este caso respecto al alcance temporal del 2040. Lo anterior no se cumple, pues en lugar de presentarse como una imagen orientadora del futuro, se establece como un listado de características de la visión por dimensión de desarrollo, similares a objetivos estratégicos, lo que no responde a la estructura de una visión, pues genera información no relevante para el proceso de planeación subsecuente, y no se detecta la utilidad del listado de las características de las visiones ni para el proceso de implementación, monitoreo o evaluación del PED 2040.

b.2) Líneas Estratégicas

Las líneas estratégicas de cada dimensión de desarrollo son áreas o temáticas prioritarias de las dimensiones de desarrollo del PED 2040, que se incorporaron desde el apartado de diagnóstico.

Para la evaluación de calidad del diseño del total de 12 líneas estratégicas integradas en las cuatro dimensiones de desarrollo del del PED 2040, se consideraron los siguientes criterios[9]:

- Claridad: Se refiere a la precisión, es decir, si es clara, precisa e inequívoca, permitiendo el entendimiento de parte de todos los involucrados respecto a lo que se pretende alcanzar.
- Única: Se refiere a si es indivisible y no comparable con otras.
- Relevante: Se refiere a si se refleja como un objetivo estratégico de alto nivel.
- Pertinente: Se refiere a si refleja un compromiso asumido.
- Viable: Se refiere a si se refleja como una acción alcanzable en un tiempo determinado.

Las líneas estratégicas están bien definidas, pues la evaluación de la calidad del diseño muestra que el 100% de ellas cumplen del 80% al 100% con los criterios establecidos para la evaluación, es decir, el total de las 12 líneas estratégicas cuentan con un grado alto de calidad en su diseño, como se puede observar a detalle en el Anexo 5.

[9] Elaboración propia.

Se destaca que el criterio más sensible es la viabilidad de la línea estratégica, al verificar que el 50% de las líneas estratégicas, es decir 6, presentan un grado de baja viabilidad para su logro, lo que implica que se estima no son posible de alcanzar en un tiempo determinado, como se observa en el siguiente ejemplo:

Cuadro 3.6. Aplicación de criterios de calidad

Dimensión	Criterios de calidad	1. Clara	2. Única	3.Relevante	4. Pertinente	5. Viable
Humana y social	**Línea Estratégica 1.1. Bienestar Social.** Para generar un verdadero bienestar social, es necesario generar las condiciones para el desarrollo pleno de las y los guanajuatenses ya sea en el plano individual, familiar y en comunidad	1	1	1	1	0

Fuente: Elaboración propia.

b.3) Objetivos Estratégicos

Los objetivos estratégicos del PED 2040, son concebidos como el principal mecanismo para evaluar su implementación, pues son los resultados esperados a lograr debido a la acción de las entidades y organismos del Estado de Guanajuato.

En cualquier proceso de planeación se debe priorizar la formulación de objetivos estratégicos de desarrollo, los cuales deben ser formulados como situaciones futuras que se desean alcanzar. El método para la formulación de objetivos estratégicos debiera basarse en el análisis de problemas que provienen del diagnóstico y de los procesos ampliamente participativos implementados en el proceso de planeación. En el PED 2040 no se aprecia un método para la formulación de objetivos estratégicos, con un análisis problema – objetivo, ni un mecanismo de priorización.

El enfoque de formulación de objetivos estratégicos basado en la definición de problemas facilita su formulación y coherencia, donde el proceso de participación ayuda a minimizar el sesgo producido en su proceso de diseño.

Los objetivos estratégicos deben ser los logros que se esperan concretar en un plazo determinado, lo cual permite el cumplimiento de su visión de largo plazo. Estos objetivos deben poder medirse en indicadores y poder plantearse metas. Desde un marco metodológico los objetivos estratégicos deberán contemplar para su formulación:

a. Vincularse directamente con la visión.
b. Estar orientados a definir los resultados en un período determinado de tiempo.
c. Expresar las variables relevantes, base para la formulación de indicadores de resultado o impacto.
d. Contribuir a la instrumentalización de un curso de acción.

Asimismo, los objetivos estratégicos deben ser presentados como logros (condiciones futuras que se desean alcanzar), deben ser coherentes con el diagnóstico, ser diferentes unos de otros; es decir, únicos, específicos e indivisibles; deben ser posibles de lograr el plazos determinados y recursos; medibles y comprobables; deben indicar los efectos o impactos deseados, susceptibles de revisar y evaluar; deben ser

traducidos en tareas asignables a instituciones; así como debe ser posible traducirlos en objetivos específicos, que sean complementarios en un plan de acción[10].

Para la evaluación de calidad del diseño de las definiciones estratégicas de las dimensiones de desarrollo del PED 2040, se analizó de manera individual el total de los 27 objetivos estratégicos integrados en las cuatro dimensiones de desarrollo del PED 2040, considerando los siguientes criterios de calidad para su diseño:

1. Claridad para consolidarse como logro o resultado: Se refiere a la precisión de indicarse como un logro o resultado, es decir, permite el entendimiento de parte de todos los involucrados respecto a lo que se pretende alcanzar.
2. Único: Se refiere a que se integra en una sola variable que le caracteriza.
3. Coherente con la línea estratégica: Se refiere a si se refleja un aporte al cumplimiento de la línea estratégica donde se integra.
4. Capacidad para ser medidos: Se refiere a si refleja la posibilidad de ser cuantificado para su seguimiento y monitoreo a través de un indicador.

Se identifica que sólo el 52% de los objetivos estratégicos de las dimensiones de desarrollo del PED 2040 cumplen del 80% al 100% de los criterios de calidad establecidos en el índice, es decir, sólo 14 de los 27 objetivos estratégicos cuentan con grado alto de calidad, mientras que el 30% de los objetivos cumple entre un 41% al 79% de los criterios de calidad, localizando 8 de los 27 objetivos estratégicos en un grado medio de calidad, y el restante 18% de los objetivos se caracteriza por poseer entre 0% al 40% de los de los criterios de calidad, es decir 5 de los 27 objetivos estratégicos se localizan en un grado bajo de calidad. El detalle se pude apreciar en el Anexo 6.

Cuadro 3.7 Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de objetivos estratégicos.

Objetivos con bajo grado de cumplimiento (entre 0% al 40%)	Objetivos con grado de cumplimiento medio (41% al 79%)	Objetivos con alto grado de cumplimiento (de 80% al 100%)	Total de objetivos estratégicos
5	8	14	27
18%	30%	52%	Porcentaje de representación

Fuente: Elaboración propia

De manera global para todos los objetivos estratégicos de las dimensiones de desarrollo del PED 2040, que se caracterizan por un bajo grado de calidad en su diseño, se encontró poca claridad para identificarse como logros o resultados, y presentan una serie de variables o características que no permiten identificarlos como únicos e indivisibles, lo que complejiza la posibilidad de ser medidos y cuantificados a través de un indicador específico de resultado. Como se puede observar en los siguientes ejemplos.

[10] Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público de la CEPAL: Disponible en: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5509

Cuadro 3.8. Aplicación de criterios de calidad

Línea estratégica	Objetivos/Criterios de calidad	1. Claridad como logro/resultado	2. Coherente con la línea estratégica	3. Único e indivisible	4. Medible
1.2 Educación para la Vida	1.2.3 Potenciar a la cultura y al deporte como elementos del desarrollo integral de las personas y las comunidades.	0	1	0	0
2.2 Articulación productiva	2.2.1 Aprovechar las ventajas comparativas, locales y regionales, y activar las cadenas de valor que incluyen a las micro, pequeñas y medianas empresas locales que generan el desarrollo económico y social de sus comunidades.	0	1	0	0
3.2 Territorio	3.2.2 Incrementar la cobertura, calidad, eficiencia y competitividad de la infraestructura del estado.	0	0	1	0

Fuente: Criterios de calidad para el diseño de objetivos estratégicos.

Se destaca el caso de la dimensión humana y social, donde se localizan la mayoría de los objetivos estratégicos formulados como productos y no como resultados, lo que coincide con el análisis de resultados del Planbarómetro, que destaca la baja calidad de algunos objetivos definidos en el plan, al presentar condiciones como: la definición de estos como un producto y una adecuada redacción cumpliendo las condiciones de calidad (objetivos que sean específicos, medibles, alcanzables y con una fecha límite de ejecución).

Considerando la importancia en la correcta formulación de los objetivos estratégicos, a continuación, se presenta el análisis por dimensión.

Análisis por dimensión de desarrollo del PED 2040

En la dimensión humana y social, del total de los 8 objetivos estratégicos de la dimensión, el 38% de los objetivos cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad establecidos para su diseño, es decir sólo 4 de los 8 objetivos estratégicos se encuentran en un grado alto de calidad, mientras que el 38% de los objetivos cumple entre un 41% al 79% de los criterios de calidad, localizando 3 de los 8 objetivos estratégicos con un grado medio de calidad, y el restante 25% de los objetivos se caracteriza por poseer entre 0% al 40% de los de los criterios de calidad, es decir 2 los 8 objetivos estratégicos se caracteriza por un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.9 Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de objetivos estratégicos de la dimensión humana y social.

Objetivos con cumplimiento entre 0% al 40%	Objetivos con cumplimiento 41% al 79%	Objetivos con cumplimiento de 80% al 100%	Total de objetivos estratégicos
2	3	3	8
25%	38%	38%	Porcentaje de representación

Fuente: Elaboración propia

En la dimensión de economía, del total de los 7 objetivos estratégicos de la dimensión el 57% de los objetivos cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad establecidos para su diseño, es decir 4 de los 7 objetivo estratégicos se caracteriza por un grado alto de calidad, mientras que el 14% de los objetivos cumple entre un 41% al 79% de los criterios de calidad, localizando sólo 1 de los 7 objetivos estratégicos con un grado medio de calidad, y el restante 29% de los objetivos se caracteriza por poseer entre 0% al 40% de los de los criterios de calidad, es decir 2 de los 7 objetivos estratégicos se caracteriza por un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.10. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de objetivos estratégicos de la dimensión de economía

Objetivos con cumplimiento entre 0% al 40%	Objetivos con cumplimiento 41% al 79%	Objetivos con cumplimiento de 80% al 100%	Total de objetivos estratégicos
2	1	4	7
29%	14%	57%	Porcentaje de representación

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión de medio ambiente y territorio, del total de los 6 objetivos estratégicos de la dimensión el 33% de los objetivos cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es 2 de los 6 objetivo estratégicos se caracterizan por un grado alto de calidad, mientras otro 50% de los objetivos cumple de un 41% al 79% de los criterios de calidad, localizando 3 de los 6 objetivos estratégicos en un grado medio de calidad, y el restante 17% de los objetivos se caracteriza por poseer entre 0% al 40% de los de los criterios de calidad, es decir sólo 1 de los 6 objetivos estratégicos se localiza con un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.11. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de objetivos estratégicos de la dimensión medio ambiente y territorio.

Objetivos con cumplimiento entre 0% al 40%	Objetivos con cumplimiento 41% al 79%	Objetivos con cumplimiento de 80% al 100%	Total de objetivos estratégicos
1	3	2	6
17%	50%	33%	Porcentaje de representación

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, en la dimensión de gobierno y estado de derecho, del total de los 6 objetivos estratégicos de la dimensión el 83% de los objetivos cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad establecidos su diseño, es decir 5 de los 6 objetivo estratégicos se caracteriza por un grado alto de calidad, mientras otro 17% de los objetivos cumple entre un 41% al 79% de los criterios de calidad, localizando 1 de los 6 objetivos estratégicos con un grado medio de calidad, así mismo en esta dimensión no se localiza algún objetivos entre el 0% y el 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 0 objetivos se localizan con un grado baja de calidad.

Cuadro 3.12 Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de objetivos estratégicos de la dimensión administración pública y estado de derecho.

Objetivos con cumplimiento entre 0% al 40%	Objetivos con cumplimiento 41% al 79%	Objetivos con cumplimiento de 80% al 100%	Total de objetivos estratégicos
0	1	5	6
0%	17%	83%	Porcentaje de representación

Fuente: Elaboración propia.

b.4) Estrategia

Las estrategias son la identificación de cómo se logrará lo propuesto en el objetivo estratégico, es decir, son el curso de acción que permitirán alcanzar los resultados esperados.

Considerando lo anterior, para la evaluación de calidad del diseño de las definiciones estratégicas de las dimensiones de desarrollo del PED 2040, se analizó de manera individual el total de las 133 estrategias integradas para establecer los cursos de acción para lograr los 27 objetivos estratégicos de las cuatro dimensiones de desarrollo del PED 2040, considerando los siguientes criterios de calidad para su diseño[11]:

- Son coherentes con el objetivo estratégico.
- Son traducidas como acciones concretas para alcanzar algún objetivo estratégico.
- Pueden ser alcanzables a través de algún programa, proyecto o acción puntual.
- Puede designarse a alguna instancia o actor responsable para su ejecución.
- Son factibles de implementar en algún tiempo y recurso determinado.

Cómo se puede observar a detalle en el Anexo 7, el 77% de las estrategias cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 102 de las 133 estrategias cuenta con un grado alto de calidad; mientras que un 6% de las estrategias cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 8 de las 133 estrategias se caracteriza por un grado medio de calidad; localizando el 17% de las estrategias restantes con un cumplimiento del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 23 de las 133 estrategias se caracterizan por un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.13 Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de estrategias.

Estrategias con cumplimiento de 0% al 40%	Estrategias con cumplimiento del 41 al 79%	Estrategias con cumplimiento de 80% al 100%	Total de estrategias
23	8	102	133
17%	6%	77%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

Las estrategias que se caracterizan por un bajo grado de calidad en su diseño, en general se caracterizan por poseer poca claridad para identificarse como acciones concretas que buscan alcanzar algún objetivo

[11] Fuente: manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público de la CEPAL.

estratégico determinado, lo que detona la dificultad de ser identificadas como alcanzables a través de programa, proyecto y acción puntual ejecutada por un organismo o entidad del Estado, así como la posibilidad de implementarse con un tiempo y recurso determinado. Como se puede observar en los siguientes ejemplos:

Cuadro 3.14. Aplicación de criterios de calidad

Objetivo estratégico	Estrategia/Criterios de calidad	1. Acción concreta	2. Coherente con el objetivo	3. Alcanzable con una acción, programa o proyecto	4. Se puede designar a un responsable	5. Es factible
1.1.1 Abatir la pobreza en todas sus vertientes y desde sus causas	1.1.1.1 Incremento de las opciones de empleo y el ingreso digno, en condiciones de igualdad.	0	1	0	0	0
2.3.1 Consolidar el potencial turístico de Guanajuato e impulsarlo a ser uno de los principales destinos turísticos a nivel nacional, con posicionamiento internacional.	2.3.1.2 Elevación de la competitividad, la innovación, la diversificación y el valor agregado de la oferta turística.	0	0	0	0	0
3.2.1 Lograr una administración sostenible del territorio, que impulse el desarrollo de comunidades y ciudades humanas y sostenibles.	3.2.1.3 Promoción del derecho a la ciudad y a la equidad e inclusión en los asentamientos humanos con perspectiva de género.	0	1	0	0	1

Fuente: Criterios de calidad para el diseño de estrategias.

Análisis por dimensión de desarrollo del PED 2040

Por dimensión de desarrollo se localiza un resultado diferenciado, en la dimensión humana y social, del total de sus 36 estrategias que se integran en los 8 objetivos estratégicos, el 61% cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 22 de las 36 estrategias cuenta con un grado alto de calidad; por otro lado, el 8% cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 3 de las 36 estrategias se caracteriza por un grado medio de calidad; mientras que el restante 31% cumple del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 11 de las 36 estrategias se caracteriza por grado bajo de calidad.

En esta dimensión es donde se localizan la mayoría de estrategias formulados como aspiraciones y no como posibles acciones que aporten a logro de un objetivo, lo que deriva en la dificultad de ser implementadas a través de algún programa, proyecto o acción puntual, que pueda determinar el tiempo, recurso y entidad u organismo del Estado que coordinara su ejecución.

Cuadro 3.15. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de estrategias de la dimensión humana y social.

Estrategias con cumplimiento de 0% al 40%	Estrategias con cumplimiento del 41 al 79%	Estrategias con cumplimiento de 80% al 100%	Total de estrategias
11	3	22	36
31%	8%	61%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión de economía, del total de las 29 estrategias que se integran en los 7 objetivos estratégicos, el 72% cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 21 de las 29 estrategias se caracteriza por un grado alto de calidad; por otro lado, el 4% cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 1 de las 29 estrategias se caracteriza por un grado medio de calidad; mientras que el restante 24% cumple del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 7 de las 29 estrategias se caracteriza por grado bajo de calidad.

Cuadro 3.16 Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de estrategias de la dimensión de economía

Estrategias con cumplimiento de 0% al 40%	Estrategias con cumplimiento del 41 al 79%	Estrategias con cumplimiento de 80% al 100%	Total de estrategias
7	1	21	29
24%	4%	72%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia

En la dimensión de medio ambiente y territorio, del total de sus 29 estrategias integradas en los 6 objetivos estratégicos, el 79% cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 23 de las 29 estrategias se caracteriza por un grado alto de calidad; por otro lado, el 7% cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 2 de las 29 estrategias se caracteriza por un grado medio de calidad; mientras que el restante 14% cumple del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 4 de las 29 estrategias se caracteriza por un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.17. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de estrategias de la dimensión medio ambiente y territorio

Estrategias con cumplimiento de 0% al 40%	Estrategias con cumplimiento del 41 al 79%	Estrategias con cumplimiento de 80% al 100%	Total de estrategias
4	2	23	29
14%	7%	79%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, en la dimensión de gobierno y estado de derecho, del total de sus 39 estrategias integradas a los 6 objetivos estratégicos, el 92% cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 36 de las 39 estrategias se caracteriza por un grado alto de calidad; por otro lado, el 5% cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 2 de las 39 estrategias se caracteriza por un grado medio de calidad; mientras que el restante 3% cumple del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 1 de las 39 estrategias se caracteriza por un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.18. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de estrategias de la dimensión administración pública y estado de derecho

Estrategias con cumplimiento de 0% al 40%	Estrategias con cumplimiento del 41 al 79%	Estrategias con cumplimiento de 80% al 100%	Total de estrategias
1	2	36	39
3%	5%	92%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

b.5) Plan de Acción

El plan de acción debe ser diseñado una vez que se han definido las estrategias, lo que permite "cerrar las brechas" entre "lo que se espera alcanzar" y "lo que se debe hacer", es decir, los programas, proyectos y acciones que comprometerán las entidades y organismos del Estado para implementar dichas estrategias.

En la versión ampliada del PED 2040 se localiza un apartado que se identifica como "líneas de acción" que cubre los elementos antes mencionados para el cumplimiento de las estrategias y posterior logro de los objetivos estratégicos, lo cual se evalúa positivamente, pues para implementar un instrumento de planeación es clave contar con un plan de acción por parte de entidades y organismos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Municipios y Organismos Autónomos) encargados de la ejecución de las acciones públicas.

El plan de acción es sobre todo de carácter operativo y se desarrolla a nivel de las facultades y atribuciones de cada uno de los organismos y entidades del Estado, para lo cual se requiere de recursos humanos y financieros que permitirán su implementación en un tiempo determinado. Debe considerar en la forma más detallada posible los programas, proyectos y acciones de mediano plazo, vinculadas a organismos y/o entidades del Estado para su implementación.

Para la evaluación de diseño del plan de acción, se analizó de manera individual el total de las 511 líneas de acción integradas en las 133 estrategias planteadas para el logro de los 27 objetivos estratégicos del PED 2040, considerando los siguientes criterios de calidad para su diseño[12]:

- Son traducidas como acciones concretas.
- Son coherentes con la estrategia y aporta a su implementación.
- Pueden ser alcanzables a través de algún programa, proyecto o acción puntual.

[12] Fuente: Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público de la CEPAL

- Se asigna a alguna instancia responsable de su ejecución.
- Son factibles de implementar en un tiempo determinado.

Cómo se puede observar a detalle en el Anexo 8**,** el 31% de las líneas de acción cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 159 de las 511 líneas de acción cuenta con un grado alto de calidad; mientras que un 54% de las líneas de acción cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 278 de las 511 líneas de acción se caracteriza por un grado medio de calidad; localizando el 14% de las líneas de acción restantes con un cumplimiento del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 74 de las 511 líneas de acción se caracterizan por un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.19 Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de líneas de acción.

Líneas de acción con bajo grado de cumplimiento (entre 0% al 40%)	Líneas de acción con grado de cumplimiento medio (41 al 79%)	Líneas de acción con alto grado de cumplimiento (de 80% al 100%)	Total de líneas de acción
74	278	159	511
14%	54%	31%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

Las líneas de acción que se caracterizan por un bajo grado de calidad en su diseño, en general se caracterizan por no identificarse como acciones concretas que pueden implementarse para garantizar la viabilidad de una estrategia determinada, lo que detona la dificultad de ser identificadas como alcanzable a través de un programa, proyecto y acción puntual, así como ser asignadas para su gestión a un organismo o entidad del Estado, vinculando la posibilidad de su implementación, tal como se puede observar en los siguientes ejemplos:

Cuadro 3.20. Aplicación de criterios de calidad líneas de acción

Estrategia	Línea de acción/Criterios de calidad	1. Acción concreta	2. Coherente con la estrategia	3. Alcanzable con una acción, programa o proyecto	4. Se puede designar a un responsable	5. Es factible
1.2.1.3 Implementación de un modelo educativo de vanguardia, que asegure el pleno desarrollo de las capacidades y las habilidades de la población estudiantil para llevar a cabo su proyecto de vida.	Desarrollar las competencias para la vida, orientadas hacia las ocupaciones del futuro a mediano y largo plazo, con sentido humano, alta eficacia técnica y enfoque incluyente.	0	1	0	0	1
2.1.2.2 Aseguramiento de una infraestructura industrial y logística de vanguardia, que facilite y disminuya los costos para realizar de manera productiva las actividades económicas.	Mejorar la conectividad interna y externa mediante una perspectiva multimodal eficiente, una logística tecnológica e integral con criterios de accesibilidad y una	0	1	0	0	0

	innovadora infraestructura de transporte, eficientes servicios de transporte y adecuada logística de carga.					
4.2.3.9 Fortalecimiento de los tribunales en materia administrativa y laboral, con el fin de garantizar la justicia en estos rubros.	Sin línea de acción	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Análisis por Dimensión de Desarrollo del PED 2040

En análisis por dimensión de desarrollo presenta resultados diferenciados. En la dimensión humana y social, del total de sus 76 líneas de acción que se integran a 36 estrategias, el 36% cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 27 de las 76 líneas de acción cuenta con un grado alto de calidad. Por otro lado, el 32% cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 32 de las 76 líneas de acción se caracteriza por un grado medio de calidad; mientras que el restante 22% cumple del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 17 de las 76 líneas de acción se caracteriza por bajo grado de calidad.

En esta dimensión se localizan gran parte de las líneas de acción formuladas como aspiraciones y no como posibles programas, proyectos y acciones concretas que puedan ser implementadas en tiempo determinado por algún organismo y/o entidad del Estado, lo que deriva en la dificultad su viabilidad y aporte a la estrategia.

Cuadro 3.21. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de líneas de acción de la dimensión humana y social.

Líneas de acción con cumplimiento de 0% al 40%	Líneas de acción con cumplimiento del 41% al 79%	Líneas de acción con cumplimiento de 80% al 100%	Total de líneas de acción
17	32	27	76
22%	42%	36%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión de economía, del total de las 191 líneas de acción que se integran en sus 29 estrategias, el 16% cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 31 de las 191 líneas de acción se caracteriza por un grado alto de calidad. Por otro lado, el 58% cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 111 de las 91 líneas de acción se caracterizan por un grado medio de calidad; mientras que el restante 26% cumple del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 49 de las 191 líneas de acción se caracteriza por bajo grado de calidad.

En esta dimensión también se localizan las líneas de acción formuladas como aspiraciones y no como posibles programas, proyectos y acciones concretas que puedan ser implementadas en tiempo determinado por algún organismo y/o entidad del Estado, lo que deriva en la dificultad su viabilidad y aporte a la estrategia.

Cuadro 3.22. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de líneas de acción de la dimensión de economía

Líneas de acción con cumplimiento de 0% al 40%	Líneas de acción con cumplimiento del 41% al 79%	Líneas de acción con cumplimiento de 80% al 100%	Total de líneas de acción
49	111	31	191
26%	58%	16%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión de medio ambiente y territorio, del total de sus 112 líneas de acción integradas en 29 estrategias, el 49% cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 55 de las 112 líneas de acción se caracteriza por un grado alto de calidad; por otro lado, el 50% cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 56 de las 112 líneas de acción se caracteriza por un grado medio de calidad; mientras que sólo el 1% cumple del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, sólo 1 de las 112 líneas de acción se caracteriza por un grado bajo de calidad.

En esta dimensión se localizan mayormente las líneas de acción formuladas adecuadamente, pues se refieren a posibles programas, proyectos y acciones que pueden ser implementados en un tiempo determinado por algún organismo y/o entidad del Estado, lo que permite su viabilidad y aporte a la estrategia de la cual emanan. Como debilidad principal se puede mencionar que no se designa ninguna entidad y/o organismo del Estado encomendado a su gestión e implementación.

Cuadro 3.23. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de líneas de acción de la dimensión medio ambiente y territorio

Líneas de acción con cumplimiento de 0% al 40%	Líneas de acción con cumplimiento del 41 al 79%	Líneas de acción con cumplimiento de 80% al 100%	Total de líneas de acción
1	56	55	112
1%	50%	49%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, en la dimensión de gobierno y estado de derecho, del total de sus 124 líneas de acción integradas en 39 estrategias, el 41% cumple del 80% al 100% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 51 de las 124 líneas de acción se caracteriza por un grado alto de calidad; por otro lado, el 54% cumple del 41% al 79% de los criterios de calidad para su diseño, es decir, 67 de las 124 líneas de acción se caracteriza por un grado medio de calidad; mientras que el restante 6% cumple del 0% al 40% de los criterios de calidad para su diseño, es decir 6 de las 124 líneas de acción se caracteriza por un grado bajo de calidad.

En esta dimensión se localiza la otra gran parte de las líneas de acción formuladas adecuadamente como posibles programas, proyectos y acciones que pueden ser implementados en un tiempo determinado por

algún organismo y/o entidad del Estado, lo que permite su viabilidad y aporte a la estrategia de la cual emanan.

Cuadro 3.24. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de líneas de acción de la dimensión administración pública y estado de derecho

Líneas de acción con cumplimiento de 0% al 40%	Líneas de acción con cumplimiento del 41 al 79%	Líneas de acción con cumplimiento de 80% al 100%	Total de líneas de acción
6	67	51	124
5%	54%	41%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

b.6) Principales proyectos

Otro de los principales elementos de un plan de acción, son los proyectos de inversión que serán necesarios para su implementación y cumplimiento del objetivo estratégico de desarrollo.

Una metodología para determinar los proyectos y programas es la metodología de marco lógico, la cual, a través del proceso de construcción de los árboles de problemas y objetivos, determina alternativas de solución, que se configuran como ideas de programas, proyectos y acciones que posteriormente se analizan y validan para corroborar que están dentro del contexto de implementación de las estrategias y el cumplimiento del objetivo estratégico.

Este proceso es un importante ejercicio de diseño y diálogo a nivel de los compromisos y responsabilidades que adquirirán tanto cada entidad, organismo del Estado, así como actores externos a este, para su implementación.

Como se indicó anteriormente, en el PED 2040 no se presenta un apartado que indique un plan de acción para la implementación de las estrategias, sólo se incorpora un listado de iniciativas de proyectos para cada una de las 4 dimensión de desarrollo, el cual fue resultado de las mesas de participación estratégica, talleres regionales y subregionales y consulta en línea realizados en el proceso de actualización del PED 2040.

Estas iniciativas de proyectos no se contemplan como una forma para dar cumplimiento estrategias integradas alcanzar los objetivos estratégicos, ni se definen grandes líneas de proyecto, que pudieran posteriormente ser trabajadas para su maduración como proyectos factibles de ser implementados e incorporados en el paquete presupuestal correspondiente, ni se define quién o qué organismo o entidad del Estado será responsable de su implementación. Todo esto refleja la ausencia o falta de metodología en su formulación e integración al PED 2040.

Para la evaluación de calidad del diseño del listado de proyectos de las dimensiones de desarrollo del PED 2040, se analizó de manera individual el total de las 61 iniciativas de proyectos integrados en las cuatro dimensiones de desarrollo del PED 2040, considerando los siguientes criterios[13]:

[13] Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público de la CEPAL.

- Indica la coherencia o aporte con alguna estrategia.
- Es concebido como una acción de mejoramiento, de construcción, de mantenimiento o inversión social.
- Identifica un plazo temporal para su ejecución.
- Identifica claramente el bien o servicio que entregará.
- Identifica la entidad, organismo público o actor externo encargado de su ejecución.

Como se puede observar a detalle en el Anexo 9, el 0% de las iniciativas de proyectos cumple del 80 al 100% de los criterios establecidos para la calidad de su diseño, es decir, ni uno sola de las 61 iniciativas de proyectos se caracteriza por un grado alto de calidad; asimismo, el 0% de las iniciativas de proyectos integrados cumple del 41% al 79% de los criterios establecidos para la calidad de su diseño, es decir, ni uno sola de las 61 iniciativas de proyectos se caracteriza por un grado medio de calidad; mientras que el 100% de las iniciativas de proyectos cumple del 0% al 40% de los criterios establecidos para la calidad de su diseño, es decir, 61 de las 61 iniciativas de proyectos se caracteriza por un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.25. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de proyectos.

Proyectos con bajo grado de cumplimiento (0% al 40%)	Proyectos con grado de cumplimiento medio (41 al 79%)	Proyectos con alto grado de cumplimiento (80% al 100%)	Total de iniciativas de proyectos
61	0	0	61
100%	0%	0%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

El principal problema es que las iniciativas no identifican la coherencia o aporte para la implementación de una estrategia particular, así como no se formulan como una acción puntual de mejoramiento, construcción de infraestructura, mantenimiento o de inversión social, por lo cual no pueden identificar el plazo claro de su ejecución, ni los bienes, servicios y productos que entregara en su ejecución, así como el organismo o entidad del Estado encomendado a su ejecución, seguimiento y monitoreo. En el siguiente cuadro se puede ver un ejemplo del análisis.

Cuadro 3.26. Aplicación de criterios de calidad

Dimensión PED 2040	Características de calidad	1. Indica la coherencia y aportación de una estrategia	2. Acción de Mejoramiento/ construcción de Infraestructura/ De Inversión	3. Identifica un plazo de ejecución	4. Identifica bienes o servicios a entregar	5. Identifica Unidad responsable
Desarrollo Humano y Social	Fortalecimiento del tejido y la cohesión social en polígonos prioritarios en los que haya un mayor rezago social y mayores índices de	0	0	0	0	0

	violencia y criminalidad.					
Dimensión Económica	Desarrollo de proyectos de intervención urbana para generar espacios de innovación.	0	1	0	0	0
Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho	Fortalecimiento de la cultura de paz en Guanajuato y en sus municipios, con participación de la ciudadanía en la prevención de la violencia.	0	0	0	0	0
Desarrollo Humano y Social	Implementación de expedientes clínicos electrónicos.	0	0	0	0	0

Fuente: Criterios de calidad para el diseño de proyectos.

Se encontraron algunas iniciativas de proyectos con ciertas fortalezas en su diseño, sobre todo de la dimensión medio ambiente y territorio, donde se presenta tanto el criterio de acción de mejoramiento, de construcción, de mantenimiento o inversión social; como la identificación de un bien o servicio a entregar en sus iniciativas de proyectos.

Análisis por dimensión de desarrollo del PED 2040

En la dimensión humana y social, del total de sus 12 iniciativas de proyectos, el 0% cumple del 80% al 100% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, ni una sola de sus iniciativas de proyectos es de calidad; por otro lado, el 0% cumple del 40% al 79% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, ni una sola de las 12 iniciativas de proyectos es de mediana calidad; mientras que el 100% cumple del 0% al 40% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, 12 de las 12 iniciativas de proyectos se localiza un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.27. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de proyectos de la dimensión humana y social

Proyectos con cumplimiento de 0% al 40%	Proyectos con cumplimiento del 41 al 79%	Proyectos con cumplimiento de 80% al 100%	Total de iniciativas de proyectos
12	0	0	12
100%	0%	0%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión de economía, del total de sus 14 iniciativas de proyectos, el 0% cumple del 80% al 100% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, ni uno sola de sus iniciativas de proyectos se localiza en un grado alto de calidad; por otro lado, el 0% cumple del 41% al 79% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, ni una sola de las 14 iniciativas de proyectos se localiza en un grado medio de calidad; mientras que el 100% cumple del 0% al 40% de los criterios para calidad de su diseño, es decir, 14 de las 14 iniciativas de proyectos se localiza un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.28. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de proyectos de la dimensión de economía

Proyectos con cumplimiento de 0% al 40%	Proyectos con cumplimiento del 41 al 79%	Proyectos con cumplimiento de 80% al 100%	Total de iniciativas de proyectos
14	0	0	14
100%	0%	0%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión de medio ambiente y territorio, del total de sus 26 iniciativas de proyectos, el 0% cumple del 80% al 100% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, ni uno sola de sus iniciativas de proyectos se localiza en un grado alto de calidad; por otro lado, el 0% cumple del 41% al 79% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, ni una sola de las 26 iniciativas de proyectos se localiza en un grado medio de calidad; mientras que el 100% cumple del 0% al 40% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, 26 de las 26 iniciativas de proyectos se localiza un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.29. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de proyectos de la dimensión medio ambiente y territorio

Proyectos con cumplimiento de 0% al 40%	Proyectos con cumplimiento del 41 al 79%	Proyectos con cumplimiento de 80% al 100%	Total de iniciativas de proyectos
26	0	0	26
100%	0%	0%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, en la dimensión de gobierno y estado de derecho, del total de sus 9 iniciativas de proyectos, el 0% cumple del 80% al 100% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, ni uno sola de las 9 iniciativas de proyectos se localiza en un grado alto de calidad; por otro lado, el 0% cumple del 41% al 79% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, ni una sola de las 9 iniciativas de proyectos se localiza en un grado medio de calidad; mientras que el 100% cumple del 0% al 40% de los criterios para la calidad de su diseño, es decir, 0 de las 9 iniciativas de proyectos se localiza un grado bajo de calidad.

Cuadro 3.30. Porcentaje de cumplimiento de los criterios de calidad para el diseño de proyectos de la dimensión administración pública y estado de derecho

Proyectos con cumplimiento de 0% al 40%	Proyectos con cumplimiento del 41 al 79%	Proyectos con cumplimiento de 80% al 100%	Total de iniciativas de proyectos
9	0	0	9
100%	0%	0%	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

c) Análisis instrumentación e implementación del PED 2040

En su apartado "proceso de instrumentalización del PED 2040", se indica que su implementación se llevará a cabo a través de "un proceso de congruencia entre instrumentos de planeación y gestión, como son planes, programas y proyectos estatales y municipales", garantizando que:

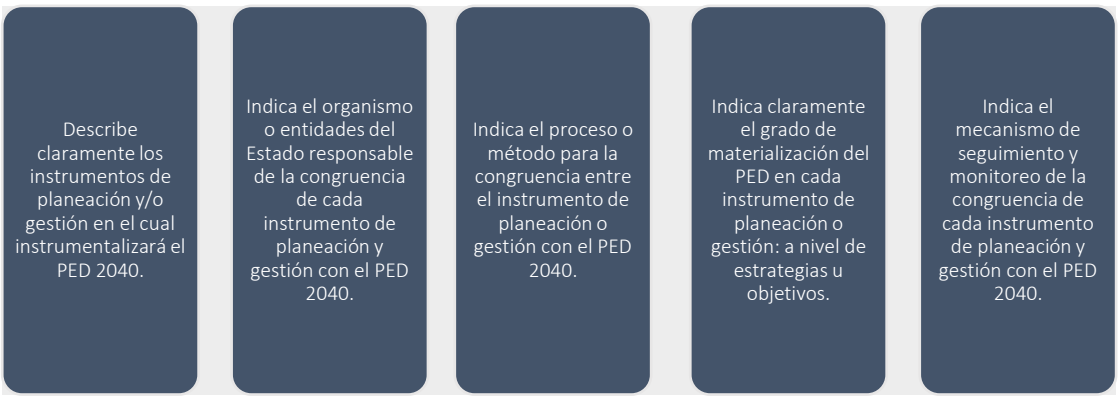
1. El Programa de Gobierno, principal instrumento de gestión del Poder Ejecutivo del Estado se elabore con congruencia a las **líneas estratégicas, objetivos y estrategias** del PED 2040.
2. Los Planes Municipales de Desarrollo, principal instrumento de planeación a nivel municipal, serán elaborados o actualizados con congruencia a las **líneas estratégicas, objetivos y estrategias** del PED 2040.

Para cumplir con lo anterior, se menciona que será el IPLANEG la entidad que otorgará la asesoría necesaria y los lineamientos para la elaboración y actualización de los instrumentos de planeación antes mencionados, con el objetivo de que estos cuenten con la debida congruencia, a nivel de objetivos y estrategias, con el PED 2040, lo cual debe manifestarse en un apartado único integrado tanto en el documento del Programa de Gobierno, como en cada uno de los 46 documentos de los Planes Municipales de Desarrollo.

La instrumentalización de un plan de desarrollo debe garantizar las acciones necesarias para ejecutar las estrategias y lograr los objetivos estratégicos indicados en el plan, identificando claramente los responsables de su implementación.

A partir de análisis documental del apartado de instrumentalización del PED 2040, se analizó si el modelo presentado incorporó los criterios establecidos por CEPAL para esta evaluación, que permita clarificar áreas de fortaleza y oportunidad para su adecuado diseño.

Figura 3.3. Criterios para la calidad del diseño del modelo de instrumentalización del PED



Fuente: Elaboración propia.

El análisis de estos criterios, según lo presentado en el PED 2040 como proceso de instrumentalización arrojó los siguientes resultados:

Se verifica la ausencia de un método, proceso o pasos detallados de cómo se debe realizar la congruencia referida en su "apartado de instrumentalización del plan", si bien enumera y describe claramente los instrumentos de planeación y/o gestión, a nivel estatal (sólo del Poder Ejecutivo) y municipal, a través de los cuales el PED 2040 vería reflejado su instrumentalización, no especifica ni ejemplifica como debería realizarse dicha congruencia acorde un método o proceso establecido, ni se hace referencia a algún documento.

Asimismo, no identifica con claridad cómo se verifica el grado de aportación de cada instrumento de planeación y/o gestión al cumplimiento de las estrategias y el logro de los objetivos estratégicos del PED 2040, ni los organismos o entidades del Estado responsables de garantizar dicha congruencia.

Por último, aunque se menciona un mecanismo para el seguimiento y monitoreo de la congruencia con el PED 2040 con el nombre de "alineación de las metas del Programa de Gobierno al Plan Estatal de Desarrollo" en el apartado de proceso de monitoreo del PED 2040, en su diseño se encuentra focalizado sólo para el monitoreo del "Programa de Gobierno". No se encuentra evidencia de su funcionamiento, por lo cual se valora como inexistente.

d) Análisis indicadores y metas

En esta sección se presenta el análisis de los indicadores identificados en el PED 2040 para medir el logro de los objetivos estratégicos, de manera de conocer su calidad como instrumento para el monitoreo y evaluación del PED, desde el punto de vista del logro de sus resultados esperados.

Se analizó de manera individual el total de los 90 indicadores presentados para las cuatro dimensiones del PED, considerando los siguientes criterios de validación:

- Claridad:

Se refiere a la precisión del indicador, es decir, si la definición es clara, precisa e inequívoca, permitiendo el entendimiento de parte de todos los involucrados respecto a lo que se está midiendo.

- Relevancia:

Se logra cuando el indicador refleja una dimensión importante del logro del objetivo, es decir, si mide un aspecto relevante del resultado esperado o de un producto, que permita evaluar el desempeño.

- Coherencia:

Hay coherencia cuando el indicador es consistente en cada una de sus partes, es decir, que el nombre sea coherente con su fórmula, que ésta esté correctamente formulada y que las variables que ésta contiene sean posibles de medir con los medios de verificación.

- Aporte marginal:

En el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos. Los indicadores deben ser únicos y no repetitivos.

- Monitoreabilidad:

Se refiere a si el indicador es posible de medir sucesivamente en el tiempo con información confiable, para poder conocer su evolución, lo cual tiene que ver directamente con la disponibilidad de información.

El resumen del análisis se presenta en el siguiente cuadro, en donde se presenta por dimensión el número total de indicadores y el número de indicadores que cumplen con los criterios utilizados.

Cuadro 3.31. Calidad de los indicadores PED 2040 – Dimensión Humana y Social

Dimensión	Total Indicadores	Cumplimiento Requisitos (No. Indicadores)				
		Claridad	Relevancia	Coherencia	Aporte marginal	Monitoreabilidad
Humana y Social	28	28	13	24	15	28
Económica	28	28	16	26	16	28
Medioambiente y Territorio	15	15	15	9	14	10
Administración Pública y Estado de Derecho	19	19	18	16	17	18

Fuente: Elaboración propia.

El análisis individual de cada uno de los indicadores se presenta en el Anexo 10. A continuación, se presenta el análisis por dimensión de los indicadores y el cumplimiento de requisitos.

Dimensión Humana y Social

En esta dimensión hay 16 indicadores de 28, que no cumplen con algún requisito de validación de indicadores. La mayoría de ellos debido a que el indicador no mide el factor relevante indicado en el objetivo, es decir, no miden el grado de cumplimiento del objetivo, tal como éste se ha planteado.

Cuadro 3.32. Análisis de indicadores Dimensión Humana y Social

Objetivo	Indicador	Comentario
Objetivo 1.1.2 Otorgar servicios de salud oportunos, con altos estándares de calidad y seguridad para las y los pacientes.	Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos estimados).	Indicador usado a nivel internacional, que mide directamente el estado de la salud, pero no mide el objetivo, referido al servicio de salud (producto) sino que mide el resultado final referido a la condición de salud.
	Mortalidad por diabetes mellitus por cada 100 mil habitantes.	Indicador usado a nivel internacional, que mide directamente el estado de la salud, pues en una enfermedad prevalente, y por lo tanto, relevante para un Estado. No obstante, no mide el objetivo, referido al servicio de salud (producto) sino que mide el resultado final referido a la condición de salud.
	Tasa de mortalidad infantil	Indicador usado a nivel internacional, que mide directamente la calidad de los servicios médicos, en un aspecto sensible y por lo tanto relevante para un Estado, pero no mide el objetivo, referido al servicio de salud (producto) sino que mide el resultado final referido a la condición de salud. Aunque se mide en otro segmento de 4 años de diferencia, mide el mismo concepto de otro indicador, por lo que no aporta marginalmente.
	Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años	Indicador relevante, pues mide directamente la calidad de los servicios médicos, que es un aspecto sensible. No obstante, aunque se mide en otro segmento de 4 años de diferencia, mide el mismo

		concepto del indicador anterior, por lo que se estima no aporta marginalmente. Tampoco mide el objetivo, referido al servicio de salud (producto) sino que mide el resultado final referido a la condición de salud.
	Esperanza de Vida al nacer	Este indicador es muy bueno y altamente utilizado, pero en este caso no mide lo que indica el objetivo, relacionado a la entrega de servicios, sino que mide el resultado final en la salud de las personas. Es un indicador de resultado final, pero el objetivo está planteado como un producto, el servicio de salud, que es importante para la salud de las personas, pero no es el único factor que lo determina.
Objetivo 1.1.4 Asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.	Índice de desigualdad de género	Este indicador no se refiere al objetivo, pues la desigualdad de género es importante, pero el objetivo se refiere a la violencia. Al respecto, se estima que un indicador muy relevante de incluir en este punto es la violencia de género o femicidios, que dan cuenta directamente lo que el objetivo plantea.
Objetivo 1.2.1 Lograr una cobertura universal en la educación obligatoria, mediante un modelo educativo de calidad con diversidad, equidad e igualdad de género que cuente con personal docente capacitado y profesionalizado	Porcentaje de la población de 3 a 15 años con rezago educativo.	El rezago educativo se refiere al desfase entre la edad del estudiante y el curso en que debiera estar cursando. El objetivo no es disminuir el rezago, sino que la cobertura, que se mide correctamente según la fórmula, pero que no coincide lo que indica el nombre.
	Porcentaje de la población de 16 años y más nacida a partir de 1982 con rezago educativo.	El rezago educativo se refiere al desfase entre la edad del estudiante y el curso en que debiera estar cursando. El objetivo no es disminuir el rezago, sino que la cobertura, que se mide correctamente según la fórmula, pero que no coincide lo que indica el nombre.
	Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad.	Buen indicador para medir el nivel educacional de la población, pero el objetivo se refiere a cobertura, la que no es medida por éste.
	Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años.	Buen indicador para medir el nivel educacional de la población, como resultado final de todas las acciones en educación. No obstante, el objetivo se refiere a cobertura, la que no es medida por este indicador.
	Puntaje promedio de los alumnos de sexto de primaria en matemáticas / INEE	Buen indicador para medir la calidad de la educacional, pero el objetivo se refiere a cobertura, la que no es medida por éste. Además, se podría promediar con los resultados en lenguaje y comunicación y así no tener tantos indicadores similares y asegurar su aporte marginal.
	Puntaje promedio de los alumnos de sexto de primaria en lenguaje y comunicación / INEE	Buen indicador para medir la calidad de la educacional, pero el objetivo se refiere a cobertura, la que no es medida por éste. Además, se podría promediar con los resultados en matemáticas y así no tener tantos indicadores similares y asegurar su aporte marginal.
	Puntaje promedio de los alumnos de 3ro. de secundaria en matemáticas / INEE	Buen indicador para medir la calidad de la educacional, pero el objetivo se refiere a cobertura, la que no es medida por éste. Además, se podría promediar con los resultados en lenguaje y comunicación y así no tener tantos indicadores similares y asegurar su aporte marginal.
	Puntaje promedio de los alumnos de 3ro. de secundaria en lenguaje y comunicación / INEE	Buen indicador para medir la calidad de la educacional, pero el objetivo se refiere a cobertura, la que no es medida por éste. Además, se podría promediar con los resultados en matemáticas y así no tener tantos indicadores similares y asegurar su aporte marginal.
Objetivo 1.2.2 Incrementar la cobertura de la educación superior con calidad, pertinencia y equidad.	Cobertura en educación superior modalidad escolarizada	Buen indicador, pues mide precisamente lo que se indica en el objetivo, pero ya está incluido en el indicador "Cobertura en educación superior modalidad escolarizada y no escolarizada", por lo que no aporta marginalmente.

Objetivo 1.2.3 Potenciar a la cultura y al deporte como elementos del desarrollo integral de las personas y las comunidades.	Porcentaje de población de 5 a 11 años con sobrepeso y obesidad infantil	Indicador correcto para monitorear y evaluar el estado de salud, pero no mide el nivel de desarrollo de la práctica del deporte, ni menos de la cultura, como indica el objetivo.

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo 1.1.2 Otorgar servicios de salud oportunos, con altos estándares de calidad y seguridad para las y los pacientes, cuenta con varios indicadores que no son relevantes para medir el objetivo, pues éste se refiere a la entrega de servicios, es decir, al producto entregado, mientras que los indicadores, a pesar de ser buenos indicadores, se refieren al resultado final en la cadena de valor público, relacionado el estado de la salud.

El objetivo se refiere a la entrega del servicio de salud, por lo que los indicadores para medir su cumplimiento debieran medir aspectos o características del producto, tal como el mismo objetivo lo indica, con indicadores de calidad (satisfacción de usuarios), cobertura (porcentaje de atención), oportunidad (tiempo de demora en la atención), etc.

En general, los indicadores son buenos, pero no para medir el servicio, siendo tal vez la solución, modificar el objetivo a una de resultados y no de productos, por ejemplo, uno referido a la mejora en la salud de las personas.

El objetivo 1.1.4 Asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, debiera medirse con un indicador que mida violencia, como femicidios o violencia intrafamiliar, no con el propuesto, que mide desigualdad de género, que no necesariamente está relacionado a la violencia.

Algo similar a lo que ocurre con el objetivo de salud, ocurre con el Objetivo 1.2.1 “Lograr una cobertura universal en la educación obligatoria, mediante un modelo educativo de calidad con diversidad, equidad e igualdad de género que cuente con personal docente capacitado y profesionalizado”, pues varios de sus indicadores se refieren al nivel de educación, es decir, son indicadores de resultados, pero el objetivo está planteado a nivel de producto, e incluso a solo un aspecto del producto, como es la cobertura. En este caso, también podría ser recomendable reformular el objetico a una de resultado, pues se trata de un plan de largo plazo, además que para definir el objetivo no es necesario indicar el MEDIANTE, pues para eso son las estrategias.

El objetivo 1.2.2 Incrementar la cobertura de la educación superior con calidad, pertinencia y equidad, ya se mide con otro indicador muy similar, debiéndose tener pocos indicadores, que aporten marginalmente. Además, la cobertura es a nivel de producto, no de resultados.

Finalmente, el objetivo 1.2.3 “Potenciar a la cultura y al deporte como elementos del desarrollo integral de las personas y las comunidades”, también debiera reformularse, pues “Potenciar” no es un objetivo, es una acción, y el indicador presentado no mide si se ‘potencia o no, mide sobrepeso, que tampoco está directamente relacionado con el deporte, pues es una condición multifactorial.

Dimensión Economía

En esta dimensión hay 14 indicadores de un total de 28, que no cumplen con algún requisito de validación de indicadores, encontrándose diversos casos de no validación, como la poca relevancia del indicador, como a imprecisiones conceptuales en su estructura.

Cuadro 3.33. Análisis de indicadores Dimensión Economía

Objetivo	Indicador	Comentario
Objetivo 2.1.1 Promover el empleo de calidad, inclusivo y bien remunerado, formado y capacitado para la empleabilidad, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.	Razón de las tasas estatal y nacional de desocupación de las personas de 15 años y más.	El indicador de desocupación ya entrega la información respecto a la situación del empleo en el Estado, permitiendo comparaciones posteriores. La comparación de este indicador con el mismo indicador medido a nivel nacional no aporta información adicional, e incluso puede confundir, pues incorpora en la ecuación distintos estados con distintas realidades.
	Población desocupada como porcentaje de la población económicamente activa con educación media superior y superior	No se entiende el sentido del indicador, pues mide la población total desocupada respecto de la población con educación superior. No es relevante ni aporta marginalmente para conocer el estado del empleo en GTO. Si la idea es conocer la formación y capacitación, no es necesario medir la educación superior, pues una cosa es capacitación y otra educación. Además, no es coherente, por que relaciona unidades distintas, la población total versus la población con estudios superiores.
	Proporción de personas en la población ocupada con educación media superior y superior respecto del total de la población ocupada en un lugar y año determinados.	Mide el porcentaje de la población ocupada que tiene educación superior, situación que tiene que ver más bien con la educación que con el empleo, pues tampoco es sinónimo de trabajos de calidad ni de buenos sueldos.
	Razón del promedio anual del salario diario asociado a asegurados trabajadores en el IMSS en una entidad y el respectivo valor nacional.	Indicador no es coherente en su fórmula y nombre, pues en este último n se menciona que es una relación con el valor nacional. Si bien el salario promedio ya está abordado por el indicador anterior, este aporta información adicional, como es el segmento del IMSS.
	Resultado del cociente entre la Tasa de desocupación estatal en población joven de 15 a 29 años y la Tasa de desocupación nacional en población joven de 15 a 29 años.	El indicador de desocupación joven ya entrega la información respecto a la situación del empleo en el Estado, permitiendo comparaciones posteriores. La comparación de este indicador con el mismo indicador medido a nivel nacional no aporta información adicional, e incluso puede confundir, pues incorpora en la ecuación distintos estados con distintas realidades.
Objetivo 2.1.2 Consolidar al estado como un destino favorable para la inversión extranjera.	Proporción de personas que laboran en una empresa con participación extranjera mayor al 50% en la entidad federativa, respecto al total nacional.	Indicador mide empleo, no lo que dice el objetivo respecto que el estado es favorable a la inversión extranjera. Al considerar solo las empresas con mayoría de inversión extranjera se deja fuera las empresas con minoría de inversión, que igual son importantes, pues lo que cuanta es la inversión, no las empresas.
Objetivo 2.2.1 Aprovechar las ventajas comparativas, locales y regionales, y activar las cadenas de valor que incluyen a las micro, pequeñas y medianas	Distribución porcentual del PIB por entidad federativa	Indicador mide crecimiento económico global, incluyendo las grandes empresas, no solo el asociado a las cadenas de valor que incluyen a las micro, pequeñas y medianas empresas locales, como indica el objetivo.
	Participación porcentual de asegurados en el IMSS respecto del total nacional	El indicador da cuenta de la seguridad social respecto a la salud, pero no permite medir ningún aspecto que indique el objetivo. Es un indicador social, no económico.

empresas locales que generan el desarrollo económico y social de sus comunidades.	Aportación del PIB secundario al total nacional	El indicador mide la aportación del sector secundario de GTO al mismo sector del país, información que no sirve para conocer las cadenas de valor que incluyen a las micro, pequeñas y medianas empresas locales, pues estas empresas pueden estar en los tres sectores, además que no corresponde compararlas a nivel país, sino que habría que compararlas con el mismo Estado.
	Aportación del PIB terciario al total nacional	El indicador mide la aportación del sector terciario de GTO al mismo sector del país, información que no sirve para conocer las cadenas de valor que incluyen a las micro, pequeñas y medianas empresas locales, pues estas empresas pueden estar en los tres sectores, además que no corresponde compararlas a nivel país, sino que habría que compararlas con el mismo Estado.
Objetivo 2.4.1 Consolidar un sector agroalimentario productivo que garantice la seguridad alimentaria en el estado.	Aportación del PIB primario al total nacional	El sector primario no solo considera las actividades del sector agroalimentario, sino que también la minería, actividad importante en GTO. De esta manera, el indicador no es correcto. No obstante, la participación a nivel nacional puede ser correcta para medir la consolidación.
	Aportación del PIB alimentario al total nacional	Indicador, pues mide una parte de lo indicado en el objetivo (sector alimentario), no mide el sector agroalimentario completo, como si lo hace el indicador siguiente. De esta manera no aporta marginalmente, pues está incluido en el otro indicador. Si el objetivo digiera sector alimentario y sector agroalimentario, sería correcto.
Objetivo 2.5.1. Fortalecer el Sistema de Innovación del estado de Guanajuato y su articulación con las demandas productivas y sociales.	Porcentaje de hogares con internet	Este indicador es bueno para caracterizar la situación socioeconómica de un Estado o país. Es un indicador de transporte y telecomunicaciones, que afecta a la economía, pero que no está relacionado con el desempeño de los Sistema de Innovación, que es el objetivo.
	Porcentaje de unidades económicas que emplearon internet	Este indicador es bueno para caracterizar la situación socioeconómica de un Estado o país. Es un indicador de transporte y telecomunicaciones, que afecta a la economía, pero que no está relacionado con el desempeño de los Sistema de Innovación, que es el objetivo.

Fuente: Elaboración propia.

El Objetivo 2.1.1 “Promover el empleo de calidad, inclusivo y bien remunerado, formado y capacitado para la empleabilidad, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”, se refiere directamente al empleo, pero indica muchas características difíciles de medir con un indicador, y algunas incluidas en otras. El principal indicador para medir esto es el desempleo, pero se agregan indicadores que no aportan marginalmente, pues relacionan el empleo con educación, con el total nacional, etc. que no aportan mayormente ni describen las características esperadas del empleo en el objetivo. La definición del objetivo definido como “Promover el empleo……”, dificulta la identificación de indicadores, pues promover es una acción, no un resultado esperado.

El objetivo 2.1.2 Consolidar al estado como un destino favorable para la inversión extranjera”, tiene un buen indicador relacionada a la inversión, pero no tiene el indicador más relevante, que es la ‘Tasa variación de la inversión en el Estado”, siendo la ocupación en empresas de inversión extranjera, un indicador de ocupación, no de nivel de inversión.

El Objetivo 2.2.1 “Aprovechar las ventajas comparativas, locales y regionales, y activar las cadenas de valor que incluyen a las micro, pequeñas y medianas empresas locales que generan el desarrollo económico y social de sus comunidades”, se mide básicamente con indicadores del PIB, con distintos acercamientos, que no miden exactamente el aprovechamiento de ventajas de las cadenas de valor, debiéndose buscar un indicador más específico que mida el objetivo, con otro tipo de medios de verificación. La definición del

objetivo definido como “Aprovechar las ventajas……”, dificulta la identificación de indicadores, pues promover es una acción, no un resultado esperado.

Finalmente, el Objetivo 2.5.1. “Fortalecer el Sistema de Innovación del estado de Guanajuato y su articulación con las demandas productivas y sociales”, no tienen ningún indicador que se refiera a su factor relevante, es decir, el sistema de innovación. La definición del objetivo definido como “Fortalecer el Sistema ….”, dificulta la identificación de indicadores, pues promover es una acción, no un resultado esperado.

Dimensión Medio Ambiente y Territorio

En esta dimensión hay 6 indicadores, de un total de 15, que no cumplen con algún requisito de validación de indicadores, es su gran mayoría, no cumplen el requisito de ser monitoreables, pues a pesar de ser buenos indicadores, han sido descontinuados en el Observatorio de Guanajuato.

Cuadro 3.34. Análisis de indicadores dimensión Medio Ambiente y Territorio

Objetivo	Indicador	Comentario
Objetivo 3.1.1 Garantizar la disponibilidad y calidad del agua de acuerdo con sus diferentes destinos.	Eficiencia de riego agrícola	Indicador no monitoreable, pues fue descontinuado. Se desconoce su definición y fórmula por lo que no se puede considerar coherente.
	Capacidad instalada de plantas de tratamiento de aguas residuales	No es un indicador, es un valor, pues Indicador da cuenta correctamente del objetivo, de un destino específico del agua. No obstante, mide lo mismo que el indicador siguiente, indicador que entrega mejor información, pues mide la cobertura en porcentaje, en vez de valor absoluto. De esta manera no aporta marginalmente este indicador.
Objetivo 3.1.2 Lograr una adecuada gestión del medio ambiente que favorezca el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales.	Porcentaje de territorio correspondiente a áreas naturales protegidas bajo manejo estatal	Indicador no monitoreable, pues fue descontinuado. Se desconoce su definición y fórmula por lo que tampoco se puede considerar coherente.
Objetivo: 3.1.3 Desarrollar entre los diferentes sectores de la sociedad las capacidades para la mitigación y adaptación al cambio climático.	Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)	Indicador no monitoreable, pues fue descontinuado. Se desconoce su definición y fórmula por lo que tampoco se puede considerar coherente.
	Generación de residuos sólidos urbanos per cápita	Indicador no monitoreable, pues fue descontinuado. Se desconoce su definición y fórmula por lo que tampoco se puede considerar coherente.
Objetivo 3.2.2 Incrementar la cobertura, calidad, eficiencia y competitividad de la infraestructura del estado.	Índice de densidad de longitud de red carretera	Indicador no monitoreable, pues fue descontinuado. Se desconoce su definición y fórmula por lo que no se puede considerar coherente.

Fuente: Elaboración propia.

El único indicador con problemas en su validación que es monitoreable, es el de “Capacidad instalada de plantas de tratamiento de aguas residuales”, que no es un indicador, no implica una relación entre variables, pues es un dato. Además, no da cuenta del objetivo referido a la disponibilidad de agua, pues se refiere a la capacidad de tratamiento.

Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho

En esta dimensión hay sólo 5 indicadores, de un total de 19, que no cumplen con algún requisito de validación de indicadores, encontrándose distintas razones, como que no son indicadores relevantes, tienen problemas en la fórmula a o están discontinuados.

Cuadro 3.35. Análisis de indicadores Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho

Objetivo	Indicador	Comentario
Objetivo 4.1.1 Incrementar la eficiencia y eficacia del sector público estatal con el involucramiento corresponsable de la sociedad.	Peso del servicio de la deuda respecto de los ingresos totales	Indicador descontinuado por lo que no es monitoreable y no se puede evaluar coherencia.
Objetivo 4.1.2 Consolidar una gestión pública abierta, transparente y cercana al ciudadano, sin cabida para la corrupción	Población que tuvo contacto con algún servidor público y con actos de corrupción	Indicador relevante, pues mide uno de los aspectos señalados en el objetivo. No obstante, su nombre no coincide con su descripción y fórmula (Tasa por 100.000 hab.)
	Tasa de incidencia de corrupción en unidades económicas	Indicador relevante, pues mide uno de los aspectos señalados en el objetivo. No obstante, su nombre que indica a unidades económicas no coincide con su descripción y fórmula que se refiere a actos en zonas urbanas.
Objetivo 4.2.2 Incrementar la efectividad del sistema de justicia penal	Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más	Indicador mide delincuencia y seguridad por lo que debería incluirse en el objetivo anterior, pero no mide el objetivo referido a la efectividad del sistema de justicia penal.
	Tasa de resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en segunda instancia.	Indicador de percepción, pero que permite acercarse a la medición del objetivo, relacionado a la efectividad del sistema de justicia penal en segunda instancia, pero no considera la primera instancia. Este indicador podría agruparse con el otro indicador presentado en el objetivo "Tasa de resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en primera instancia, si es que ambas instancias se consideran como logros.

Fuente: Elaboración propia.

El indicador del Objetivo 4.1.1 "Incrementar la eficiencia y eficacia del sector público estatal con el involucramiento corresponsable de la sociedad", está descontinuado, por lo que no es monitoreable.

Los indicadores del Objetivo 4.1.2 "Consolidar una gestión pública abierta, transparente y cercana al ciudadano, sin cabida para la corrupción" son relevantes, pero presentan problemas de coherencia al no estar su fórmula alineada al nombre.

El Objetivo 4.2.2 "Incrementar la efectividad del sistema de justicia penal", tiene un indicador que mide delincuencia, aspecto relacionado, pero no se refiere a la efectividad del sistema, y cuenta con otro indicador correcto, pero parcial, pues se refiere sólo a la segunda instancia.

Establecimiento de línea base y metas de los indicadores

La línea de base es el valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento. Es un punto de referencia para proyectar el desempeño en el aspecto que se está midiendo, y fijar la meta respecto de la situación inicial del mismo, permitiendo determinar el grado de avance logrado desde el inicio del programa (o de las mediciones).

En todos los indicadores existe una línea base bien definida (valor del indicador), aunque se mide en distintos períodos, según la disponibilidad de información, lo cual es correcto, por lo que se evalúa positivamente este aspecto.

Las metas constituyen la expresión concreta y cuantificable de los logros que se planea alcanzar en un cierto período, las cuales se miden estableciendo un valor esperado para el respectivo indicador en un cierto período de tiempo.

El establecimiento de las metas también se evalúa positivamente, pues cumplen con los requisitos básicos que se presentan a continuación.

1. Son claras, específicas y establecidas para ser cumplidas en un plazo determinado (2040).
2. Fueron consensuadas entre los principales involucrados, definidas por IPLANEG y el CIDE, pero presentadas, discutidas y votadas por las mesas de análisis estratégico, considerando escenarios, por lo que pueden catalogarse como exigentes, pero alcanzables, es decir, se puede decir que son realistas, pero representan un desafío significativo.
3. Se establecieron considerando diferentes parámetros (desempeño histórico, comportamiento del indicador en el pasado, línea base, programas similares, estándares).
4. Son conocidas y acordadas con los involucrados, pues fueron publicadas en el PED 2040.
5. Tienen un sentido ascendente o descendente según el tipo de indicador.

Finalmente destaca que existe un sistema de monitoreo de los indicadores, lo que permite revisar el avance y de las metas, que se realiza en esta evaluación intermedia, lo cual permite replantearse las metas en virtud de la situación y la contingencia, pues al ser metas de un plan de largo plazo de nivel estatal, siempre es necesario revisarlas, pues es posible que no se logren a cabalidad, pues existen múltiples variables que influyen en su cumplimiento, siendo lo importante definirlas, monitorearlas y/o reformularlas, siempre buscando en hacer las acciones de política pública para acercarse a ellas.

e) Análisis sistema de monitoreo y evaluación

El PED 2040 presenta una sección denominada “Proceso de monitoreo” y otra sección “Proceso de evaluación”. Ambos elementos son descritos de una manera independiente, sin referencias a una relación o conexión entre ellos.

En general, en la implementación de las políticas públicas, existen sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, con elementos relacionados e interconectados, con una definición metodológica común, el uso de los mismos instrumentos (indicadores) y mecanismos (plataformas), de manera de facilitar cada uno de los procesos.

A continuación, se analizarán de forma separada ambos elementos presentados en el PED 2040.

e.1) Proceso de monitoreo

El proceso de monitoreo descrito en el PED mezcla elementos de seguimiento, entendiendo como la observación, acompañamiento y control de las acciones necesarias de realizar para la implementación del Plan, con elementos del monitoreo, entendido como la una función continua de recopilación sistemática de datos sobre indicadores sobre el avance y el logro de objetivos del Plan.

En un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, se deberían identificar separadamente los tres elementos, cada uno con sus herramientas, pero con una interacción funcional.

El proceso de monitoreo se indica en el PED que se realizará mediante cuatro mecanismos. Para cada uno de ellos se presenta en un cuadro el objetivo, la temporalidad y el proceso a seguir.

A continuación, se analiza lo presentado en el PED para cada uno de estos mecanismos.

- Tablero de alineación de las metas del Programa de Gobierno al Plan Estatal de Desarrollo 2040.

Este instrumento no se refiere a un monitoreo, pues no hay indicadores de por medio que puedan monitorearse, sino más bien es un estudio de la alineación con de PED de uno de los principales medios de instrumentalización del plan, como es el Plan de Gobierno, lo que podría asociarse a una especie de seguimiento del Plan.

Se considera correcto hacer este seguimiento, pues permite generar información respecto a si es posible esperar que se implemente el PED, pero solo se refiere a un instrumento, sin considerar los Planes Comunales, Planes Sectoriales y el Presupuesto, también indicados en el PED como instrumentos para implementar el PED.

La temporalidad indicada se refiere a dos momentos (marzo de 2019 y de 2021). Un sistema de seguimiento es permanente en el tiempo, por lo que al parecer este mecanismo más bien se refiere a una evaluación puntual, referida a la alineación de planes, que se realiza sólo una vez. Considerando que el PED es de largo plazo, se debería realizar para cada uno de los planes de gobiernos que se desarrollen durante el período del PED, y no solo al gobierno actual.

El "proceso a seguir", al parecer son las acciones para conformar este sistema. No se indica "quién" debe realizar estas acciones, las cuales se consideran actividades de gestión interna que no deberían estar en el PED, documento focalizado para el público en general.

La descripción no es clara y detallada respecto a "qué" elemento del Programa de Gobierno se le hará el monitoreo o seguimiento (Objetivos de los programas de gobierno de turno), ni se explica la estructura del instrumento a utilizar (tablero de alineación), ni quien será el responsable del sistema, tampoco la periodicidad (al parecer cuando cada gobierno publique su programa), no menciona el sistema de información que utilizará, ni los productos que generará este sistema, ni la relación con los instrumentos de evaluación.

- Matriz para el monitoreo del avance de las metas del Plan Estatal de Desarrollo 2040.

Al parecer, este sistema si se refiere al monitoreo, pues en su descripción se mencionan metas e indicadores. La temporalidad está clara y es correcta, pues se indica un monitoreo anual, lo que demuestra

será sostenido y permanente, una de las características del monitoreo, con un reporte al quinto año, que debiera (no dice nada) asociarse a una de las evaluaciones propuestas posteriormente.

Al igual que el anterior, el proceso a seguir presentado es algo interno, en el cual no se indican los responsables de cada acción; las acciones están presentadas de manera condicional, lo que no permite asegurar que esto funcione o se vaya a hacer, y no tiene la misma lógica de las otras secciones del PED, debiéndose presentar el sistema como un producto terminado, con toda su descripción y elementos.

En este caso, se entiende a que elemento se le hará el monitoreo (Metas del PED), lo cual se valora positivamente, pues al fijarse metas es absolutamente necesario un monitoreo de su cumplimiento, dando cuenta además del resultado esperado de la implementación del PED, debiendo estar directamente ligado con las evaluaciones de éste, especialmente la evaluación de resultados. Este mecanismo corresponde al monitoreo del PED, pues permite medir el logro de lo planteado como esperado en el plan.

El instrumento a utilizar en el monitoreo también es claro (matriz), aunque no se describe su estructura, ni se indica claramente quien será el responsable del sistema, quienes serán los responsables de entregar la información, qué mecanismo se utilizará para levantar y procesar la información. Al parecer, el sistema de información será el Observatorio ciudadano, del cual no se indica su dirección web ni se describe en términos de contenidos, usos, funcionamiento, etc.

- Matriz de monitoreo del avance de proyectos de gran visión.

Este sistema es más bien de seguimiento que monitoreo, pues al parecer no mide indicadores, sino que "avances", no explicando claramente cómo se medirán esos avances. La temporalidad tampoco es clara, pues menciona dos cortes en junio y diciembre, por lo que es semestral, pero no se indica si es todos los años o en algún año específico.

En este caso, es claro el elemento a monitorear (proyectos de gran visión), que es un elemento clave para la implementación del Plan, según se presentó en la sección respectiva, por lo que se justifica su existencia, pero más bien en términos de seguimiento de la implementación del plan, más que del monitoreo de sus resultados.

Al igual que los demás instrumentos, lo presentado como el proceso a seguir para implementar este mecanismo es un tema interno de las acciones necesarias para llevarlo a cabo. En el PED debieran presentar los elementos y características del sistema ya conformado, con el contenido del instrumento a utilizar (matriz), quien será el responsable del sistema y especialmente los responsables de la ejecución y reporte de los proyectos (Secretarías). Respecto a la entrega de la información, no es claro donde se publicará, pues se mencionan genéricamente "portales de gobierno".

- Matriz de análisis de la inversión en cada dimensión del Plan Estatal de Desarrollo.

Este sistema no está claramente descrito, pues según lo indagado en la evaluación, lo que realmente se monitorea es el Presupuesto Público estatal, con sus respectivos Programas Presupuestarios (PP). Se entiende que el proceso consiste en un alineamiento de los PP con los objetivos del PED. Esta acción no es un monitoreo propiamente tal, pues no se utilizan indicadores, sino más bien es un estudio evaluativo referido a la alineación plan – presupuesto.

Respecto a la temporalidad semestral, con una medición en enero, una vez formulado el presupuesto, es correcta, pero un segundo ejercicio en septiembre no se justifica, considerando que el presupuesto es anual, y si bien sufre reformulaciones, se estima no cambia mayormente la estructura de gastos.

Lo presentado como proceso a seguir, que representa una cronología de actividades, contiene información interesante que puede servir para entender de que se trata este sistema de seguimiento, pero no debiera presentarse como posibles acciones a realizar, sino que como componentes del sistema, y que por lo demás no se entiende quien debe realizarlas, así como no es claro tampoco que elementos contiene la matriz de análisis, cómo se puede acceder a ella, qué productos se puede obtener y su relación con los instrumentos de evaluación.

e.2) Proceso de evaluación

Se destaca positivamente que el sistema de evaluación del PED se incorpore dentro del Sistema de Evaluación del Estado de Guanajuato, incorporando al Consejo Estratégico de Evaluación, lo que le da un carácter de sistema, reiterándose la necesidad de considerar el seguimiento, monitoreo y evaluación como un sistema y no como procesos.

Los principios bajo los cuales se plantea llevar a cabo el proceso de evaluación: transversalidad, corresponsabilidad, utilidad y transparencia, son correctos, y se considera adecuado mencionarlos, sin embargo, se presentan en forma teórica y no se describe "cómo" serán aplicados estos principios en la evaluación del PED 2040, identificando las acciones o mecanismos para implementarlos en los distintos tipos de evaluaciones mencionadas posteriormente.

Adicionalmente, se estima que existen otros principios de la evaluación posibles de mencionar, como objetividad, robustez metodológica, participación, entre otros, considerándose que este documento debiera ser práctico y no teórico.

A continuación, se analizan en detalle las "cinco acciones fundamentales" mencionadas en el PED como parte del proceso de evaluación.

- Evaluaciones externas

Se considera positivo plantear hacer una evaluación en cada una de las administraciones de turno, centrada en el logro de los objetivos. No obstante, hacer evaluaciones por cada dimensión no se considera correcto, pues pierde el carácter de plan transversal y sinérgico. Por motivos de orden es recomendable separar las dimensiones, pero no separar las evaluaciones, debiéndose hacer en un mismo proceso evaluativo, con una misma metodología, con el mismo evaluador y no en procesos distintos.

Que los objetivos a evaluar sean seleccionados por el Consejo Estratégico de Evaluación tampoco se considera aconsejable, pues se debieran evaluar todos los objetivos, ya que en el diseño ya se hizo una selección de éstos, lo que resultó en su incorporación en el Plan.

Se estima que estas evaluaciones debieran ser de resultados y no de impacto como se indica en esta sección, pues la evaluación de impacto requiere un desarrollo metodológico mayor, con el uso de contrafactuales, y un marco teórico respecto a la causalidad y exclusividad de los logros, elementos difíciles de determinar en un plan estatal, donde son muchas las variables y actores involucrados. Conocer el resultado en el logro de las metas de los indicadores asociados a los objetivos, sin asignar causalidad es una

buena evaluación intermedia del Plan. Lograr esta evaluación de resultados es posible vinculándose a las matrices del "Monitoreo del avance de las metas del PED", analizado en la sección anterior, con lo cual es posible analizar todos los objetivos, sin necesidad de hacer una selección de éstos.

Se destaca que las evaluaciones sean realizadas por un órgano independiente, pero no se identifica cómo se elegirá a ese órgano, ni quienes serán los otros actores del proceso evaluativo, especialmente el organismo encargado y los organismos informantes.

Tampoco se identifica la metodología a usar en estas evaluaciones, por ejemplo, si serán de diseño, resultados, procesos u otra.

Estas indefiniciones pueden afectar en el momento de realizar las evaluaciones, pues permite que se apliquen métodos no pertinentes que no entreguen los resultados esperados, debiéndose ser más claro respecto a qué se evaluará, para qué y cómo.

Se indica que estas evaluaciones incluirán la trayectoria o evaluación de las "líneas estratégicas", "los objetivos específicos" y las "estrategias". No es claro lo que significa esta "trayectoria", pues la evaluación del logro de las metas de los indicadores de los objetivos estratégicos del plan se entiende como una evaluación de resultados, pero las líneas estratégicas y las estrategias no tienen asociados indicadores, que puedan ser medidos y evaluados. De esta manera, esta "trayectoria" se podría entender como una evaluación de la instrumentalización de las líneas estratégicas y estrategias, es decir, la implementación del Plan, lo que sería muy bien valorado, pero no es seguro que se refiera a eso.

- Agenda anual de evaluación

Se valora positivamente que dentro de la Agenda anual de evaluación el Consejo Estratégico de Evaluación incorpore distintos tipos de evaluaciones al PED 2040, según la maduración y necesidades emergentes. No obstante, estas evaluaciones debieran estar coordinadas y ser coherentes metodológica y operativamente con las evaluaciones externas mencionadas, pues no se indica la relación entre ambas y son presentadas separadamente, por lo que no se puede conocer su relación. Además, debieran plantearse al menos los lineamientos, objetivos o tipos de evaluación, número a realizar, etc. de manera de tener flexibilidad, pero asegurando la realización de un número y contenidos mínimos y evitando duplicidades.

- Barómetro del Desarrollo

En este apartado no se menciona el PED 2040, sino más bien se refiere al desarrollo del Estado, entonces surge la duda si es una evaluación del Plan o de la situación del Estado en general. Esto es importante si se busca conocer los avances del PED relacionado a los avances del Estado. En todo caso se valora que dentro de las evaluaciones se considera la opinión de la ciudadanía, y que sea publicada en un barómetro.

- Informe Global de evaluación

Se indica que este mecanismo es un informe donde se analizarán los mismos aspectos de las evaluaciones externas, y resumirán los resultados de todas las evaluaciones ya realizadas. Se menciona que se hará a dos años del inicio y un año previo a la actualización del Plan. A los dos años como se indica no será posible, pues aún no se han realizado evaluaciones anteriores. Un año antes de la actualización se considera correcto y necesario. Se indica que estas evaluaciones deben presentar los aspectos susceptibles de mejora y un plan de acción para su implementación, lo que se evalúa positivamente, pero esto debiera estar

incorporado en todas las evaluaciones no en un resumen de las otras evaluaciones, como se plantea en este informe global. Al respecto no se aprecia el aporte de estos informes globales de evaluación, que usan las otras evaluaciones, pues es posible que las evaluaciones realizadas, especialmente las que defina el Consejo Estratégico de Evaluación, tengan distintas metodologías, objetivos, autores, etc. Cada evaluación por sí misma debe presentar conclusiones y recomendaciones, según su objetivo, sin necesidad de volver a usarse esta información en una evaluación global.

- Resultados y recomendaciones

Este apartado se presenta como una "acción" del proceso de evaluación, pero no es tal, pues en una primera parte se indica el uso que tendrán los resultados y recomendaciones, específicamente el uso por el Consejo Estratégico de Evaluación para el nuevo proceso de planeación y actualización. Esto se evalúa positivamente, pero se refiere a cómo debiera funcionar un sistema de evaluación. En resumen, en esta parte de la sección se vislumbra el funcionamiento de un sistema de evaluación, que debería desarrollarse de buena manera en un apartado particular.

En esta misma sección, también se indican los elementos mínimos de la metodología, los cuales más bien son los elementos a considerar en la evaluación, pues no se hace referencia a elementos metodológicos. Se mencionan elementos como población objetivo, problemas a atender, aspectos de calidad, eficiencia y economía, eficacia de las acciones realizadas, etc. todo lo cual está más asociado a una evaluación de programas que a una evaluación de un Plan, que posee una visión más global que a un problema y población particular.

Finalmente, se mencionan los contenidos que deben tener los informes de evaluación, considerándose adecuado lo que se presenta en términos del resumen ejecutivo, los aspectos susceptibles de mejora, las conclusiones y propuesta de acciones. No obstante, lo que se plantea del análisis de "costos y beneficios" de implementar los aspectos susceptibles de mejora, se considera no es posible de solicitar en una evaluación de un Plan, pues requiere de un desarrollo metodológico distinto, y representa muchas dificultades prácticas, de levantamiento de información, tiempos para poder llevarlo a cabo, costo, etc. sin claridad del beneficio que pueda aportar este esfuerzo.

3.2.2 Evaluación incorporación de compromisos internacionales

a) Análisis alineación con Agenda 2030

Todo proceso de planeación debe reconocer el nivel de aportación y congruencia con instrumentos de planeación de mayor nivel, para identificar a cuáles objetivos se está aportando y cuales podrían estar quedándose sin abordar, que pudieran ser relevantes para alcanzar metas y resultados de mayor nivel.

Dentro de los instrumentos o agendas de mayor nivel, sin duda destaca la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental del planeta, convirtiéndose en la principal guía para la consolidación de una visión de desarrollo sostenible, a seguir por los países integrantes de Naciones Unidas hasta el 2030.

El conocimiento de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas asociadas a esta Agenda ayuda a evaluar el punto de partida de los territorios y a analizar y formular las acciones necesarias para

alcanzar esta visión del desarrollo sostenible. Para ello, sus 17 objetivos y sus 169 metas se convierten en una herramienta fundamental de la planeación, tanto a nivel nacional como local, consolidándose como una ruta de apoyo hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, que se será posible a través de instrumentos de planeación, políticas públicas y presupuestos. Al ser ambiciosa y visionaria, la Agenda 2030 requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación, a través de diversos mecanismos, donde sin duda destacan los instrumentos de planeación, convirtiéndose en los principales motores para su apropiación, reflejo e implementación a nivel de los territorios.

De acuerdo con el análisis documental del PED 2040 se identifica un "apartado de alineación a instrumentos de planeación de mayor nivel", delimitado a asegurar la vinculación y aporte a la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible[14]. Para verificar el grado de calidad de diseño del "apartado de alineación con la Agenda 2030" del PED 2040, se verifica el grado de calidad del diseño de la vinculación y territorialización de la Agenda 2030 en el PED 2040, a partir de una evaluación cualitativa, que prioriza los siguientes criterios establecidos por CEPAL:

Figura 3.4. Criterios para la calidad del diseño de la vinculación y territorialización de la Agenda 2030

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los criterios para el diseño de calidad de vinculación y territorialización de la Agenda 2030, el "apartado de alineación a la Agenda 2030" del documento PED 2040, se caracteriza por un grado medio calidad en su diseño, al considerar en su esquema de alineación con la Agenda 2030 sólo una vinculación simple a nivel de objetivos entre de la Agenda 2030 y el PED 2040, sin considerar que la aportación más efectiva se realiza a través del tratamiento y vinculación con las 169 metas que se integran para el cumplimiento de los 17 objetivos de la Agenda 2030.

[14] Asimismo se localiza el presente apartado actualizado en un documento externo al PED 2040, titulado en un documento externo titulado "Alineación de los instrumentos de planeación estatal con el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

Se destaca el Observatorio Guanajuato donde se localizan una serie de indicadores para medir el grado de aportación del PED 2040 a cada uno de los objetivos de la Agenda 2030, a partir de un ejercicio de identificación de indicadores del PED 2040 que permitirán medir el grado de aportación de sus objetivos estratégicos vinculado a algún objetivo de la Agenda 2030, del cual se corrobora su existencia[15].

Si bien, el "apartado de alineación con la Agenda 2030" del PED 2040 plantea el tratamiento de vinculación a nivel de objetivos con la agenda 2030 e identifica los indicadores básicos para medir y monitorear el aporte que realiza el PED 2040 a través de sus objetivos estratégicos a los 17 objetivos de la Agenda 2030, no se detecta la vinculación o consideración de la Agenda 2030 en los apartados de las definiciones estratégicas de cada dimensión de desarrollo del PED 2040, así como la coordinación que realiza con las instancias u organismos estatales y nacionales encargados de la implementación, seguimiento o monitoreo de la Agenda 2030, como son el Organismos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030 (OSI) para el Estado de Guanajuato[16], la Comisión Especial para el Seguimiento de la Implementación de la Agenda 2030 del Congreso del Estado de Guanajuato y el Consejo Nacional de la Agenda 2030.

b) Otros compromisos internacionales asumidos

En el marco del cumplimiento de los principales acuerdos y compromisos internacional asumidos por cada país a nivel global, los gobiernos subnacionales como Guanajuato juegan un papel fundamental, pues su cercanía con las personas y la interacción directa con las problemáticas, que se buscan atender a través de dichos acuerdos y compromisos internacionales.

En este sentido, es fundamental que los instrumentos de planeación, como el PED 2040 asuman como propios dichos acuerdos y compromisos asumidos, lo que ayuda a identificar y cuantificar los aportes, avances y retos que se visualizan, acorde a las propias realidades.

Para ello, el proceso de planeación debe identificar con claridad algún mecanismo para el seguimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el contexto internacional, que posibilite su tratamiento, vinculación o consideración en la formulación de sus instrumentos de planeación.

3.2.3 Evaluación incorporación de enfoques transversales

a) Gobierno abierto

El gobierno abierto y los ejes que la componen (transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana) se abordan en la Dimensión 4 del PED correspondiente a "Administración Pública y Estado de Derecho", lo cual es consistente considerando que es aquí donde se abordan la actuación y desempeño de la administración pública estatal. En particular, en el punto 4.1.2 se incorporan directamente los elementos de Transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto.

Asimismo, se hace alusión a la Declaratoria de Estado Abierto firmada por los tres poderes del Estado para relevar que los principios del gobierno abierto han evolucionado del Ejecutivo a un nivel de Estado, lo cual

[15] Disponible en: http://observatorio.guanajuato.gob.mx/extensions/plangto/index.html
[16] Instalado en el propio IPLANEG.

sin duda le da fuerza a su impronta en estas materias, toda vez que fue el primer Estado de México en contar con este instrumento.

De la misma forma, se hace referencia a los buenos resultados en las métricas que, desde hace años cuenta México (y sus Estados) para medir sus niveles de transparencia y gobierno abierto. En todos los rankings en estas materias, el Estado de Guanajuato sale muy bien calificado. De hecho, en el ranking nacional del Índice de Gobierno Abierto de 2021, el Estado de Guanajuato obtuvo el primer lugar, demostrando que los objetivos y estrategias adoptadas en estas materias han sido eficaces.

En cuanto a la alineación de la visión del PED al 2040 con las líneas, objetivos y estrategias a desarrollar respecto a los ejes del gobierno abierto, pareciera quedar un poco al debe. Si bien la visión reconoce la importancia de los principios del gobierno abierto, en especial el de la participación ciudadana para la implementación de las políticas públicas, sin embargo, en la línea estratégica 4.1 (Gobernanza) en su Objetivo 4.1.2 "Consolidar una gestión pública abierta, transparente y cercana a la ciudadanía sin cabida para la corrupción" pareciera ser que se concentra más bien en los actos de probidad y corrupción que en los beneficios de valor público.

Respecto a los principales retos y desafíos al 2040, en el ámbito de la Gobernanza, pareciera ser que el centro está puesto sólo en materia de Transparencia y rendición de cuentas, éste dice "Posicionar a la entidad dentro de los primeros cinco lugares en materia de transparencia y rendición de cuentas". Considerando que el Estado de Guanajuato ya está posicionado dentro de los primeros lugares de las métricas nacionales, se esperaría ir algo más allá, y generar una propuesta donde los desafíos sean más ambiciosos.

Por último, respecto a los indicadores y metas de la Dimensión 4, se puede observar que los indicadores están concentrados en elementos de trasparencia y corrupción y no en elementos más avanzados del gobierno abierto, como es la apertura de datos.

Cuadro 3.36 Indicadores de gobierno abierto PED 2040

Objetivo 4.1.2 Consolidar una gestión pública abierta, transparente y cercana al ciudadano, sin cabida para la corrupción	Índice de Métrica de la Transparencia	0.70 Año 2014	Incrementar el índice de Métrica de la Transparencia en un rango entre el 0.75 y el 0.83.
	Población que tuvo contacto con algún servidor público y con actos de corrupción	7,253 Año 2015	Reducir en un rango de 7,130 a 6,810 personas por cada 100 mil habitantes que tengan contacto con algún servidor público y con actos de corrupción.
	Tasa de incidencia de corrupción en unidades económicas	17,259 Año 2015	Disminuir la tasa de incidencia en corrupción en unidades económicas en un rango entre 10,652 y 9.230.
	Índice de Gobierno Abierto	0.48 Año 2017	Incrementar el Índice de Gobierno Abierto al 0.51.

Fuente: Elaboración propia.

b) Enfoque de género

El análisis del Plan Estatal de Desarrollo 2040 da cuenta de la importancia otorgada en términos del marco normativo y de lineamientos generales a la necesidad de incorporar la perspectiva de género. Esto puede evidenciarse en que en la página 13 anuncian "…. situaciones como el respeto a los derechos humanos, la igualdad de género, el respeto al medio ambiente, la adaptación y la mitigación al cambio climático, la

sociedad participativa y el combate a la desigualdad son situaciones en las que padecemos rezagos necesarios de saldar" (PED, 13)

También en la página 17 mencionan que el Plan se ha elaborado tomando como base el marco normativo vigente que incluye la alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible entre los cuales encontramos la perspectiva de género.

Por tanto, en cuanto a enunciado de principios y lineamientos el documento deja claramente evidenciado que la perspectiva de género es una de las bases en las que se asienta el documento. Sin embargo, como analizaremos a continuación existe un conjunto de problemas relacionados a la alineación entre dichos propósitos y el diagnostico, los objetivos y las estrategias que veremos a continuación.

Género solo en algunas Dimensiones

Al revisar las dimensiones del Plan (1. Humana y Social, 2. Económica, 3. Medio Ambiente y Territorio 4. Administración Pública y Estado de Derecho) los objetivos y las estrategias de género solo se concentran en la dimensión 1. Humana y Social, y 2. Economía. No existen objetivos ni lineamientos específicos del vínculo del medio ambiente y territorio ni la administración pública con la perspectiva de género.

Objetivo 1.2.1 Lograr una cobertura universal en la educación obligatoria, mediante un modelo educativo de calidad con diversidad, equidad e igualdad de género que cuente con personal docente capacitado y profesionalizado.

Objetivo 2.1.1 Promover el empleo de calidad, inclusivo y bien remunerado, formado y capacitado para la empleabilidad, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Como se verá más adelante, existe suficiente evidencia, antecedentes y análisis de género sobre los vínculos entre medio ambiente y territorio.

Respecto al componente Administración Pública y Estado de Derecho, llama la atención la ausencia de la institucionalidad de género y/o de quienes van a llevar a cabo las acciones mencionadas relativas a la perspectiva de género.

Objetivos y lineamientos de género se desprenden escasamente del diagnóstico

Los objetivos y lineamientos específicos que buscan la transformación de las relaciones de género, no se derivan claramente de los problemas identificados en el diagnóstico del PED.

En el caso de la educación, por ejemplo, los indicadores muestran que en términos de rezago educativo y de años de escolarización, las mujeres están mejor posicionadas que los varones, datos que son una tendencia empírica en la región. *Se observa que la reprobación y el abandono escolar es mayor entre los hombres que entre las mujeres; de igual forma, la eficiencia terminal tiende a incrementarse en las mujeres. (PED, 45).*

Sin embargo, se propone como objetivo mejorar las condiciones de acceso a la educación sin especificar si se está hablando de varones o de mujeres, es decir este objetivo no tiene en cuenta las desigualdades de género que existen en la educación en este caso, generando una desventaja para los varones. Tampoco en

el diagnostico se indaga con mayor profundidad cuales son las causas (que si hay estudios internacionales) sobre el mayor rezago de los varones.

OBJETIVO 1.2.1 Lograr una cobertura universal en la educación obligatoria, mediante un modelo educativo de calidad con diversidad, equidad e igualdad de género que cuente con personal docente capacitado y profesionalizado.

Estrategia 1.2.1.1 Reducción del rezago educativo en la educación obligatoria.

El problema identificado en el diagnóstico parece ser el acceso de los varones a distintos niveles educativos y de las mujeres al Doctorado, y es sobre eso que tendrían que estar puestas las acciones.

El análisis por género de la matrícula de educación superior del ciclo 2016-2017, muestra que se encuentra muy equilibrada la participación entre hombres y mujeres con un 50.25 por ciento y 49.74 por ciento, respectivamente, siendo el nivel doctorado en el que existe una mayor participación de hombres, pero una mayor participación de la mujer en el nivel de especialidad y maestría. (PED, 51).

Una de las explicaciones sobre las dificultades de las mujeres a la realización de doctorados es que la etapa vital en que lo hacen coindice con la etapa reproductiva y justamente es la mayor carga que pesa sobre ellas en el cuidado de los niños los que puede retrasar o directamente invalidar la continuación educativa de ellas. Por tanto, el análisis debería preguntarse cuales son las dificultades que están generando estas desigualdades y pensar acciones (en este caso probablemente más ligadas a política de cuidados, por ejemplo) para que las mujeres puedan continuar su proceso educativo.

En este sentido en lugar de especificar el problema de acceso a doctorado en el caso de las mujeres y generar acciones específicas dirigidas a ellas se propone una acción genérica

Estrategia 1.2.2.3 Fomento de la movilidad interinstitucional de la población estudiantil y el personal docente y administrativo a nivel nacional e internacional. Estrategia 1.2.2.4 Impulso a la formación de capital humano de alto nivel académico en disciplinas emergentes y áreas estratégicas para el estado.

En el caso de violencia basada en género también se observa una desconexión entre los resultados del diagnóstico y los objetivos/estrategias propuestas.

OBJETIVO 1.1.4 Asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Estrategia 1.1.4.1 Sensibilización y capacitación a los diversos grupos sociales en los que existe mayor prevalencia de maltrato. Estrategia 1.1.4.2 Capacitación a servidoras y servidores públicos para hacer frente a las contingencias que se presenten relacionadas con la violencia contra las mujeres. Estrategia 1.1.4.3 Atención inmediata por parte de las dependencias y entidades responsables para atender cualquier caso de maltrato.

Para la estrategia 1.1.4.1 faltaría un análisis en el diagnostico que mencionara cuales son los grupos sociales con mayor prevalencia de maltrato, en general la violencia basada en género afecta a todas las mujeres sin distinción.

En cuanto a la Estrategia 1.1.4.2, la capacitación siempre es correcta y necesaria, pero el diagnóstico no muestra elementos del orden de la gestión que hagan pensar en una falta de capacitación, solo cuantifica

el fenómeno, pero no profundiza en las causas con lo cual es difícil pensar en cuales son las posibles soluciones que configuran las estrategias.

En la Estrategia 1.1.4.3, la atención inmediata es básica, en cualquier caso, sin necesidad de ser una estrategia en sí misma.

En función de estas estrategias no puede decirse que estén cumpliendo con el objeto del Objetivo 1.1.4 ya que primero faltaría identificar las causas sobre por qué el estado de Guanajuato no está cumpliendo con esto para poder identificar cuáles son las acciones para revertirlo.

En el caso de la salud no aparece nada relacionado al género y la salud, sin embargo, en los objetivos se menciona, con lo que no se conoce a qué problema apunta esta estrategia ni que acciones se piensan en este sentido.

Estrategia 1.1.2.2 Profesionalización de las y los trabajadores de la salud, para la prestación de servicios accesibles, de calidad y con un trato humanitario con enfoque de género

Lo mismo ocurre con la cultura, el deporte, temáticas en la cual el diagnostico no plantea nada respecto a diferencias entre mujeres y varones en este sentido, pero si aparecen luego en el objetivo.

OBJETIVO 1.2.3 Potenciar a la cultura y al deporte como elementos del desarrollo integral de las personas y las comunidades. Estrategia 1.2.3.1 Apoyo a las mujeres y hombres guanajuatenses con talentos artísticos y a los públicos creadores y receptores que aseguren la gestión y conservación del patrimonio cultural.

Finalmente, sumado a esta desconexión entre resultados del diagnóstico y objetivos/lineamientos, también existe falta de articulación entre los resultados que surgen de distintas partes del diagnóstico y que también puede llevar a generar soluciones desconectadas del origen de los problemas. Una de las denuncias más altas en el caso de Guanajuato son las violaciones, sin embargo, a lo largo del documento no se menciona la conexión que puede tener este dato con las encuestas de violencia basada en género que se citan a continuación:

En Guanajuato, el tipo de violencia que fue registrado con mayor frecuencia por las mujeres de 15 años y más en 2016, fue la emocional con el 44.5 por ciento de las mujeres; seguida por la violencia de tipo sexual que fue referida por el 40.5 por ciento de las mujeres (PED, 39).

<u>Ausencia de indicadores desagregados por sexo en el diagnóstico y de indicadores de genero claves</u>

Existen en el diagnostico ausencia de indicadores desagregados por sexo y de otros indicadores claves desde la perspectiva de género que nos permitan generan objetivos y lineamientos y acciones acordes con las desigualdades encontradas. Por ejemplo, en el sector educativo faltaría saber cuál es la distribución por sexo de las carreras universitarias.

El documento menciona que el área automotriz es un área clave de desarrollo para los próximos años que además es intensiva en tecnología. El PED propone acciones para que las personas se formen en estas carreras ligadas a las ingenierías y tecnologías que serán claves para el futuro y que además le permiten ingresos y calidad de empleo.

Con relación al campo de formación, la mayor proporción de estudiantes se concentra en programas del área de Ciencias Sociales, Administración y Derecho (45.2 por ciento), seguida de Ingeniería, Manufactura y Construcción con un 33 por ciento y Salud con el 7.3 por ciento.

Sin embargo, el diagnostico no advierte cuál es la distribución por sexo de dichas carreras universitarias porque eso nos permitiría saber si las mujeres están quedando atrás de estas ventanas u oportunidades que les generan la industria automotriz en el futuro. Si, como es predecible las mujeres están más concentradas en tareas de servicios, entonces el PED debería generar acciones para revertirlo y promover que más mujeres se incorporen a carreras no tradicionales.

Ausencia de análisis sobre calidad de empleo de mujeres en los sectores emergentes como el turismo y el automotriz

En el PED se manifiesta que existe un área de interés estratégico de desarrollo para los próximos años relacionado con el área automotriz en donde Guanajuato tendría ventajas comparativas, así como el sector turismo que también se encentra en crecimiento.

Se considera clave hacer un análisis de cómo cada uno de los sectores implican oportunidades para varones y mujeres.

El crecimiento del sector turismo y automotriz, puede implicar oportunidades para las mujeres, pero debe tenerse en cuenta que esto no termine generando empleo de baja calidad. Por lo tanto, no solo se debe plantear como objetivo *Fortalecer la inclusión de la mujer en el mercado laboral* sino garantizar la entrada a empleo de calidad, que le permitan oportunidades de desarrollo, que no exista discriminación en el mercado laboral, que cuenten con las mismas oportunidades que los varones.

El PED indica como objetivo y estrategia en este tema lo siguiente:

OBJETIVO 2.1.1 Promover el empleo de calidad, inclusivo y bien remunerado, formado y capacitado para la empleabilidad, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Estrategia 2.1.1.1 Formación y fortalecimiento de capital humano de alto nivel competitivo con perspectiva de género. Estrategia 2.1.1.2 Promoción del autoempleo, la equidad y la igualdad laboral. Estrategia 2.1.1.3 Fortalecimiento del sistema de protección social de las personas trabajadoras. Estrategia 2.1.1.4 Vinculación laboral entre el sector educativo y productivo.

No obstante, en el documento del plan no indica como lo va a hacer, solo es un enunciado de principios. Las estrategias definidas en el PED requieren mayor desarrollo en cuanto a lo que sector turismo se refiere.

En el Anexo 11 se describe con mayor detalle la incorporación de las mujeres en el turismo y en la industria automotriz.

Ausencia de análisis de género y cambio climático

En el PED existe ausencia del vínculo entre las mujeres y la adaptación y mitigación al cambio climático. A continuación, se desarrolla el vínculo entre el cambio climático y la dimensión de género, dando cuenta de las diferentes posiciones que tienen las mujeres para incidir en la mejora o en el deterioro climático, así como de sus diferentes capacidades de afrontar los efectos negativos del cambio climático.

La perspectiva de género es fundamental para visualizar y entender la forma en que las condiciones ambientales repercuten de manera diferente en la vida de mujeres y varones debido a las desigualdades de género existentes. Las consecuencias del cambio climático como: la falta de acceso al agua apta para el consumo, la degradación ambiental y los desastres naturales afectan de manera desproporcionada a las mujeres en materia de trabajo no remunerado, salud y mortalidad. Las mujeres tienen además menor acceso a la toma de decisiones en materia de política ambiental, entre las que se incluyen aquellas destinadas a la mitigación y adaptación al cambio climático, a pesar de esta mayor afectación.

Se identifican dos aspectos claves que vinculan al género con las cuestiones ambientales: los impactos diferenciales de las cuestiones ambientales en varones y mujeres y la participación desigual en la gestión ambiental.

Respecto al primer punto, las mujeres, que son la mayoría entre la población más pobre, son quienes tienen mayor riesgo y probabilidad de sufrir las consecuencias del cambio climático. En caso de inundaciones en los países donde hay una significativa desigualdad de género mueren cuatro veces más mujeres que hombres y en otros casos de desastres naturales las mujeres, niños y niñas pueden llegar a tener hasta 14 veces más probabilidades de morir. En este sentido, el 80% de las personas refugiadas debido a factores climáticos son mujeres (Inmujeres, España, 2020).

Por otra parte, las conductas de mujeres y varones respecto al consumo, el reciclaje y la movilidad, son diferentes, y por tanto tienen distintas contribuciones a los efectos nocivos del cambio climático. Por tanto, a pesar de que las mujeres contribuyen en menor medida con la aparición de este fenómeno, son más vulnerables a sus efectos. Esto porque dependen en mayor medida de los recursos naturales para su sustento, o porque tienen menor capacidad para responder a los peligros naturales, como las sequías, los deslizamientos de tierra, las inundaciones y huracanes. Por esta razón, es importante incluir los impactos sociales del cambio climático, dentro de los cuales las diferencias en función del género son fundamentales.

En cuanto al segundo punto, la incidencia de las mujeres en la gestión de las respuestas de mitigación y adaptación al cambio climático es minoritaria. A pesar de estar más expuestas a sus consecuencias tienen una escasa participación en los procesos de toma de decisiones por su menor presencia en los órganos de poder donde se planifican las medidas de mitigación y adaptación relacionadas con el clima (Inmujeres, España, 2020).

Siendo éste un componente central del PED es muy importante realizar un estudio especifico que muestre cuales son, en el caso de Guanajuato, las implicaciones que el cambio climático tiene para mujeres y varones, si existen diferencian que generen desventajas para uno y para otro.

Se coloca como objetivo, instrumentar las políticas y condiciones necesarias para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático con perspectiva de género, pero no se sabe cuáles son las diferencias entre mujeres y varones en lo que refiere a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Falta análisis más profundo en el diagnostico

En el diagnostico se menciona que el Índice de Desigualdad de Género, IDG, disminuyó en la entidad del 0.39 al 0.37 y que ascendió 5 lugares en el ranking nacional ubicándose por debajo del promedio nacional. Es recomendable conocer si esta baja del indicador es significativa y si lo es, cuáles son los factores que

pudieron causar esta reducción, o si al contrario el cambio de lugar en el ranking se debe a un cambio relativo en función de los otros gobiernos y no a algo fenómeno interior de Guanajuato.

Consideramos necesario profundizar en algunos aspectos del diagnóstico que podrían ser pistas para objetivos y líneas de acción en términos de género.

Falta de información sobre cuidados de niños, personas mayores y personas con discapacidad

En el PED 2040 se menciona la cantidad y proporción de niños, adultos mayores y personas con discapacidad que existe en Guanajuato y donde están ubicadas territorialmente. Sin embargo, falta información sobre cuál es la demanda y la oferta de cuidados de estas personas, cuestión que es clave desde una perspectiva de género.

La discapacidad más frecuente en este grupo de edad se relaciona con las limitaciones para caminar o moverse con 31.0 por ciento; le siguen las dificultades para hablar con 24.8 por ciento, limitación mental con 18.4 por ciento, ver con 17 por ciento, poner atención con 16.4 por ciento, escuchar con 5.5 por ciento y atender su cuidado personal con 6 por ciento

La edad avanzada tiene una significativa diferencia como causa de la discapacidad y ésta se ve incrementada en el ámbito rural, ya que en estas zonas la discapacidad asociada al envejecimiento representó el 27.9 por ciento mientras que en las áreas urbanas corresponde al 22 por ciento.

En el caso de los niños es necesario conocer cuál es la oferta educativa y de cuidados de Guanajuato, si es pública y cuantas horas acceden. En el caso de los adultos, es necesario conocer si existen centros de cuidado públicos y si existen programas del estado genera; lo mismo para las personas con discapacidad que tengan alguna necesidad de cuidado.

Es importante hace este análisis en función del territorio, conocer que ocurre con el cuidado en las zonas rurales, si existen servicios o quienes cuidan a estas personas en las zonales rurales y relacionarlo con los indicadores de mercado de empleo de las mujeres.

En este sentido en el PED se manifiesta que la desocupación es un problema grave en los jóvenes, y en el caso de las mujeres puede estar relacionado a la demanda de cuidado de niños entre otras variables. Sería bueno profundizar en las causas de esta mayor desocuparon de los jóvenes, diferenciar si afecta más a varones que a mujeres jóvenes. Conocer la porción de mujeres jóvenes han dejado de estudiar y/o trabajar por cuidados.

Guanajuato tiene un desafío en la ocupación de los jóvenes. La tasa de desocupación en jóvenes, entre 15 y 29 años, es superior en Guanajuato que el promedio nacional. La razón entre las dos es 1.17, ocupando Guanajuato el lugar número 24 en 2016 a nivel nacional, mientras que en el 2005 ocupaba el lugar número 12.

c) Territorialización

Aunque el PED del Estado de Guanajuato es un instrumento de planificación que tiene como referencia espacial un territorio (El Estado de Guanajuato) es posible analizar elementos que son propios de un enfoque territorial integrado. Es decir, se busca identificar la forma en que el PED analiza la interacción entre los elementos del territorio y con especial cuidado, la forma en que se abordan los aspectos

relacionados con la localización de la población y la actividad. En ese marco general de análisis, se visualiza de forma transversal a las dimensiones incluidas en el PED, un apartado específico denominado "Impulso al desarrollo regional" el cual se presenta como un eje transversal que organiza diferentes aspectos relacionados principalmente con las regiones de planeación y sus características diferenciadoras.

En este apartado se tomará como referencia del análisis, los principales elementos que forman parte del concepto de ecosistema de políticas y planes de desarrollo territorial, los cuales se sistematizan en los siguientes conceptos: La regionalización, las desigualdades territoriales, generación de capacidades territoriales y gestión territorial (CEPAL - ILPES, 2019).

c.1) Regionalización del Estado de Guanajuato

El PED incorpora una delimitación de regiones de planeación que se sustenta en el reglamento de la ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. La cual considera un conjunto de cuatro regiones y diez subregiones:

- Región I Noreste.
    - 1 Sierra Gorda
    - 2 Chichimeca

- Región II Norte.
    - 3 Sierras de Guanajuato
    - 4 Bicentenario

- Región III Centro.
    - 5 Metropolitana de León
    - 6 Metropolitana Irapuato-Salamanca
    - 7 Metropolitana Laja Bajío

- Región IV Sur.
    - 8 Agave Azul
    - 9 Lacustre
    - 10 Sierra de los Agustinos.

La forma en que el PED incluye la regionalización del Estado de Guanajuato es principalmente mediante la elaboración de un diagnóstico regional, el cual se compone de estadísticas organizadas en temas demográfico y económicos y que son desglosadas en indicadores específicos:

- Rasgos demográficos
    - Densidad
    - Población
    - Cantidad de viviendas

- Perfil económico
    - Estructura económica
    - Participación en el PIB

Vale la pena destacar que estas regiones solo corresponden a unidades de planificación y no tienen una estructura administrativa o políticas como tal. La identificación de estas características generó un conjunto de retos diferenciados por regiones de planificación, los cuales se presentan de forma general sin una secuencia lógica o encadenamiento con los objetivos del PED.

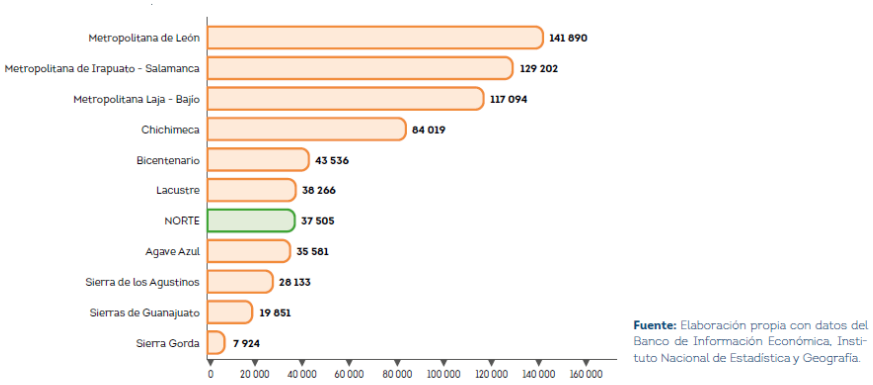
En el marco del proceso de actualización del Plan se menciona la elaboración de una consulta social para elaborar visiones de desarrollo a nivel regional y subregional. Este proceso permitió identificar cuatro visiones futuras de desarrollo al año 2040 las cuales se estructuraron en el marco de las dimensiones del plan: Humana y Social; Económica; Ambiente y territorio; Administración Pública y Estado de Derecho.

c.2) Desigualdades regionales

La principal forma en que se abordan las desigualdades en el PED es a nivel de personas, en donde las diferencias se presentan en base a indicadores de ingresos o género y son analizadas preferentemente en el diagnóstico.

Sin embargo, a nivel de lo que ocurre al interior del Estado, las desigualdades regionales son abordadas exclusivamente por las diferencias en el PIB per cápita por subregiones. En ese sentido, destaca fuertemente la cifra reportada como brecha entre la subregión más rica y la más pobre del Estado de Guanajuato, la cual es de casi 18 veces. Esta cifra es muy superior a las 11 veces que corresponden la diferencia entre el Estado con mayor PIB per cápita versus el de menor PIB per cápita en México. (ILPES, 2022) situación que lo configura como un problema de gran relevancia en materia de planificación del desarrollo y que merecería estar considerado como fuente principal de variadas limitaciones estructurales del crecimiento.

Gráfico 3.1 PIB per cápita por subregión de Guanajuato 2015



Fuente: PED 2040.

La complejidad de analizar las causas de la desigualdad territorial hace que sea necesario incluir otras variables que puedan ayudar a identificar estas diferencias. Especialmente la variable que asume la concentración espacial de población, que tiene una relación directa con la capacidad de explicar la complejidad del entramado del sistema de asentamientos humanos del Estado.

c.3) Fortalecimiento de las capacidades de los territorios

El sistema de planeación del Estado de Guanajuato asume como fundamento, que la manera en que se instrumentaliza el PED es mediante los planes, programas y proyectos que ejecutan entre otros, el nivel local. Es por ello, por lo que las iniciativas para el fortalecimiento de las capacidades de los municipios son relevantes para asegurar lo plantado en el artículo IX y X de la Ley de planeación del Estado, referido a las acciones de asesoramiento a los ayuntamientos para la elaboración de sus planes y en la capacitación de su personal.

La tarea de capacitar al nivel local está encomendada de forma destacada al IPLANEG y se puede establecer como una condición de base para el diseño de planes de calidad y su articulación coherente con los otros instrumentos a nivel del Estado. En esta materia, el PED identifica a nivel de objetivos, la tarea de apoyar a los ayuntamientos en sus procesos de planeación y evaluación. (Objetivo 4.1.3 PED)[17].

En complemento a lo anterior se puede destacar la iniciativa desarrollada por el Estado de Guanajuato en 2015 donde aplicó en los municipios de Apaseo el Grande, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León, Salamanca, Silao de la Victoria y Villagrán, el Índice de Prosperidad Urbana (IPU), resultados que permitieron fundamentar el diagnóstico del sistema de asentamientos humanos del estado contenido en el PED[18].

c.4) Gestión territorial

Una de las entidades que define la ley de planeación del Estado de Guanajuato, son las comisiones de conurbación o metropolitanas. Estas entidades son las responsables de la planeación y gestión de las áreas conurbadas y de las zonas metropolitanas y están a cargo de asegurar la elaboración de los planes metropolitanos y de su evaluación. Sin embargo, no son organizaciones cuyo funcionamiento se exprese de manera clara en el funcionamiento del sistema de planeación del estado de Guanajuato.

No obstante, formalmente se han definido en el Estado de Guanajuato 7 zonas metropolitanas (INEGI-CONAPO-SEDATU, 2015), las cuales son las siguientes:

- Zona Metropolitana Celaya
- Zona Metropolitana Guanajuato
- Zona Metropolitana León
- Zona Metropolitana Pénjamo
- Zona Metropolitana Moroleón y Uriangato
- Zona Metropolitana San Francisco del Rincón
- Zona Metropolitana Querétaro

Hasta el año 2020 operó el Fondo Metropolitano, el cual financiaba iniciativas destinadas a programas y proyectos de infraestructura en estas áreas metropolitanas. Actualmente no se cuenta con acciones que operacionalicen las iniciativas que surgen de estas áreas metropolitanas perdiendo dinamismo su articulación.

[17] Objetivo 4.1.3 Fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales y estatales para que su actuación se conduzca apegada a procesos de planeación, transparencia y evaluación de resultados que requiere la sociedad.

[18] El IPU considera seis dimensiones de análisis: productividad, infraestructura de desarrollo, calidad de vida, equidad e inclusión social, sustentabilidad ambiental, gobernanza y legislación urbana.

c.5) Implementación dimensión territorial del PED 2040

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PEDUOET) es el instrumento de planeación que tiene como finalidad implementar la dimensión territorial del PED 2040. El PEDUOET debe reflejar la manera en que los objetivos, estrategias y líneas de acción del PED 2040 se territorializarán, función que puede ser analizada tomando en consideración una serie de factores que se presentan a continuación.

Cuadro 3.37. Vinculación PED 2040 – PEDUOET

Factor	PED 2040	PEDUOET 2040
Sentido de la articulación	Formalmente se define que el PED 2040 debe integrar una dimensión de desarrollo sobre el territorio y el medio ambiente.	Unidireccional, el PEDUOET debe considerar en su diseño aportar a la implementación del PED 2040.
Horizonte temporal	2040	2040
Visión	Promueve la construcción de visiones sectoriales por dimensión de desarrollo.	No se visualiza claramente, se intuye que es construida a partir de un modelo de ordenamiento sustentable del territorio hacia el futuro.
Escenarios de referencia	Construye sectorialmente escenarios a partir de la proyección una variable clave.	Construye escenarios en base a un modelo del sistema socioambiental-territorial usando la técnica Ksim.
Territorios priorizados	Integra la definición de retos regionales.	Integra la zonificación del territorio en unidades de gestión ambiental y territorial homogéneas.
Abordaje de las desigualdades territoriales	Analizadas en relación con variables como PIB y pobreza por municipio.	Solo se hace mención a la desigualdad urbano-rural.
Generación de capacidades territoriales	Se asume como uno de los 27 objetivos del PED 2040.	No se identifican claramente.

Fuente: Elaboración propia.

En relación con el sentido de la direccionalidad de la articulación entre el PED 2040 y el PEDUOET 2040 es posible señalar que representa una condición de unidireccional, pues formalmente el PEDUOET 2040 se define como un mecanismo para expresar espacialmente los objetivos, estrategias y líneas de acción del PED 2040; sin embargo, esta relación no necesariamente se integra con claridad en el PEDUOET, pues se considera sólo una vinculación simple a nivel de objetivos y algunas estrategias del PED 2040 con algunos objetivos del PEDUOET 2040, sin profundizar y abordar la forma en que se garantizará su implementación a través de sus propias líneas de acción. El PEDUOET tiene una estructura y dimensiones diferentes al PED 2040, lo que dificulta la vinculación entre ambos instrumentos.

Por otro lado, aunque ambos planes comparten el mismo horizonte temporal al 2040, es necesario distinguir que los objetivos propios del PEDOUET requieren de tiempos diferentes a los definidos en el PED 2040, por lo tanto, la convergencia temporal no es un elemento de congruencia y alineación entre ambos.

En relación con la construcción de los escenarios futuros, el PED 2040 solo hace una extrapolación del comportamiento de ciertas variables claves por dimensiones de desarrollo, a diferencia del PEDUOET 2040 que utiliza un enfoque más integral al construir un sistema socioeconómico territorial modelado usando la técnica Ksim que visualiza las relaciones entre componentes del sistema.

No se visualiza que el PEDUOET 2040 considere los escenarios definidos en el PED 2040, restándole por lo tanto la posibilidad que se generen sinergias entre ambos instrumentos.

La priorización de ciertos territorios del Estado de Guanajuato en el PED 2040 se realizó en base al análisis de algunas variables demográficas y económicas que son incorporaras en el PED 2040 a modo de diagnóstico y son transformadas posteriormente en retos regionales. Esta aproximación general, no incluye otras variables que puedan explicar de mejor manera la complejidad de fenómenos que se presentan de manera específica a las regiones, haciendo que las propuestas de retos tengan una alta probabilidad de estar sesgadas. No se presenta evidencia en el PED 2040 o los documentos metodológicos de la justificación de solo definir retos regionales o profundizar la forma en que estos se estructuran. Esto hace que el nivel de detalle de la información sea diferente a lo integrado en los otros componentes del PED 2040. Por su parte en el PEDUOET 2040 esto se realiza mediante la zonificación del territorio en unidades de gestión ambiental y territorial homogéneas con base en la aptitud territorial.

En cuanto a las desigualdades regionales presentadas en el PED 2040, la magnitud de las diferencias territoriales en el PIB per cápita, hace necesario que esta temática sea analizada en sus diferentes dimensiones. Por ejemplo, la relación entre esta brecha y las diferencias en nivel educacional se correlaciona en gran medida con la brecha de PIB per cápita, lo que confirma el carácter multidimensional de las brechas de desigualdad. Igualmente es importante conocer la dinámica temporal de esa brecha de desigualdad, ya que al tratarse de fenómenos que manifiestan cambios muy lentos en el tiempo es relevante explicar su evolución por un conjunto de indicadores de diversa índole. Por su parte el PEDUOET 2040 no hace una profundización respecto a este factor solamente aborda la desigualdad en la relación urbano-rural.

Respecto al fortalecimiento de las capacidades de los territorios, específicamente a entidades locales, el PED 2040 identifica a nivel de objetivo ese mandato y lo materializa a través de un indicador integrado en el objetivo, mientras que el PEDUOET no menciona nada al respecto.

Otros aspectos que son importantes de considerar en el análisis de la relación entre el PED 2040 y el PEDUOET 2040 están dados por el contraste entre la información contenida en dichos instrumentos, especialmente la dificultad para localizar y procesar información con base espacial (a nivel de subregiones o ayuntamientos) lo que dificulta el seguimiento de variables relevantes del desarrollo como por ejemplo el Producto Interno Bruto por municipio.

d) Medio ambiente

Según se establece en el Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, el contenido mínimo del Plan incluye la integración de un diagnóstico estratégico, prospectiva y escenarios, la visión de desarrollo a 25 años del cual se desprenden los objetivos y estrategias organizados de acuerdo con cuatro ejes temáticos o dimensiones (art. 49): i) humana y social; ii) económica; iii) medio ambiente y territorio; y iv) administración pública y Estado de Derecho. El reglamento nada dice respecto de si la aproximación al medio ambiente es de carácter sectorial y/o transversal.

En su artículo 50 hace referencia a la necesaria vinculación con los compromisos internacionales asumidos por el Estado de México que fundamentan los instrumentos de la planeación en el Estado. En virtud de ello es que el PED 2040 se elaboró tomando en cuenta la alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y el enfoque de derechos humanos, que plantean la necesaria transversalización del medio ambiente en las intervenciones para el desarrollo, como veremos más adelante.

d.1) Transversalización del medio ambiente en la Dimensión 1: Humana y Social

En este apartado se desarrollan los temas de bienestar social, salud, vivienda, educación, cultura, deporte, grupos de atención prioritaria, así como el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, todos ellos dentro del marco de responsabilidad del Estado para generar un desarrollo de las personas en su ámbito individual, familiar y comunitario.

A partir del análisis estadístico y consultas, los principales retos y desafíos al 2040 en materia de desarrollo humano y social se presentan en función de:

Bienestar social: sin referencias a los temas ambientales. No obstante, la relevancia que se asigna a la vida saludable y deporte es necesario medir y aumentar el número y la calidad de espacios verdes, que no solo puede tener un impacto significativo en la calidad de vida de la población, sino también contribuir a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático.

Educación: sin referencias a los temas ambientales. No obstante, la educación ambiental es clave en línea con la meta ODS 4.7: "De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible".

Grupos de atención prioritaria: Sin referencia a medio ambiente. Siendo la promoción de un entorno propicio para la actuación de los defensores ambientales uno de los aspectos claves en línea con el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, y del cual México es Estado Parte desde el 22 de enero de 2021.

Con base en el diagnóstico se presenta a continuación el escenario al 2040 en materia humana y social (a dónde se quiere llegar) en donde se plantea como una de las aspiraciones al 2040: garantizar el derecho al desarrollo sostenido, al patrimonio común de la humanidad, a la autodeterminación de los pueblos, a la paz, a la protección de los datos personales y a un medio ambiente sano. Si bien esto da cuenta de la incorporación de un enfoque transversal en la visión 2040 referida a los temas humanos y sociales, falta aún desarrollar acciones e indicadores para avanzar en este enfoque transversal, tal y cómo se aprecia en la sección referida a las líneas, objetivos y estrategias a desarrollar para alcanzar dicha visión.

d.2) Transversalización del medio ambiente en la Dimensión 2: Economía

Integrar transversalmente el medio ambiente en el desarrollo económico es una acción fundamental para obtener resultados en desarrollo, por lo que la transversalización de la variable ambiental en la dimensión de economía es fundamental, y en el PED 2040 no se aprecia. Especial atención debe ponerse a la creación de empleos verdes y economía circular, particularmente en el sector agroalimentario.

Es interesante destacar que existen centros de investigación especializados en innovación ambiental, lo que indica que el Estado cuenta con ciencia y tecnología para una mayor transversalización de los temas ambientales en el desarrollo económico.

Si bien se plantea como uno de los principales retos en esta dimensión el uso sustentable de los recursos naturales, las líneas, objetivos y estrategias a desarrollar no profundizan en esta materia.

d.3) Dimensión 3: Medio ambiente

Los objetivos planteados en esta dimensión son correctos, pero tienen un enfoque sectorial, no transversal hacia las otras dimensiones. Especial atención debe prestarse al enfoque de derechos y especialmente a los siguientes principios de derechos humanos que están directamente relacionados con el desarrollo sostenible (véase Naciones Unidas, 2012):

i) Los principios de igualdad y no discriminación aseguran que los más pobres y marginados no queden relegados en la carrera para erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible.
ii) El principio de rendición de cuentas asegura un mayor compromiso y transparencia en los esfuerzos nacionales e internacionales al clarificar los deberes y responsabilidades de los países en desarrollo, Estados donantes y actores no estatales.
iii) El principio de participación asegura que las personas, en particular los más pobres y marginados, sean participantes activos y no meros receptores en lo que respecta a alcanzar la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Al respecto, existen estándares incluidos en el Acuerdo de Escazú, del cual México es Estado Parte.

d.4) Transversalización del medio ambiente en la Dimensión 4: Administración Pública y Estado de Derecho

Como en las otras dimensiones, no se ha trabajado la transversalización de la variable ambiental en la dimensión de administración pública y Estado de Derecho. Al respecto, los temas de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto responden a un adecuado enfoque de derechos, esencial para avanzar al desarrollo sostenible (en línea con el ODS 16). Especial atención debe prestarse al tema de las compras públicas, que pueden orientar los mercados hacia la sostenibilidad.

4. Análisis de Resultados

El objetivo de la presente sección es evaluar los efectos que ha producido el PED 2040, desde el punto de vista de los diversos mecanismos, procesos e instrumentos asociados a su instrumentalización, así como a los logros alcanzados a través del cumplimiento de sus objetivos estratégicos y metas.

4.1 Instrumentación del PED

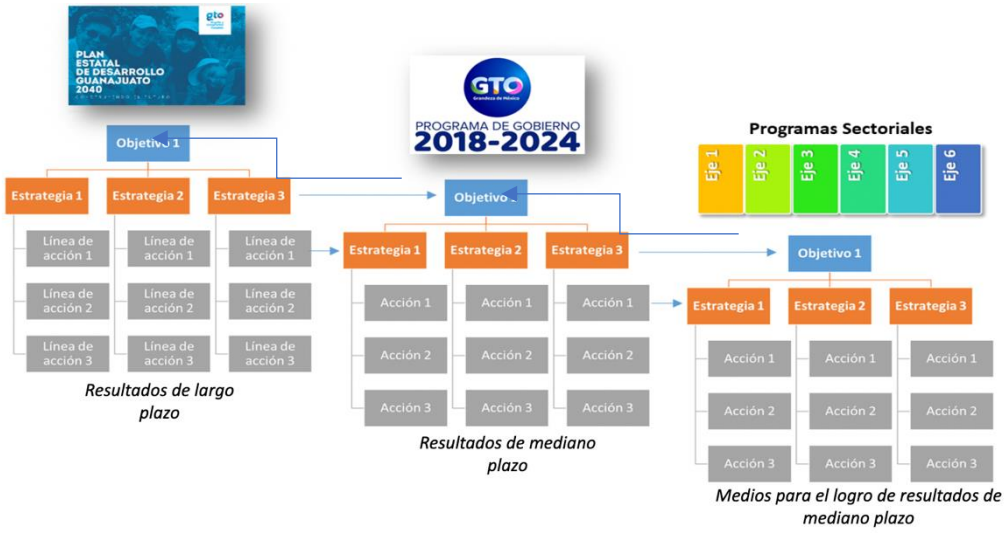
Según se indica en el PED 2040 el proceso de implementación del PED 2040 se llevará a cabo a través de su instrumentalización en dos instrumentos de planeación:

1. El Programa de Gobierno.
2. Los Planes Municipales de Desarrollo.

Se indica que el proceso de instrumentalización se realizará con la asesoría y acompañamiento de IPLANEG, quien publicará los lineamientos necesarios para la elaboración de instrumentos de planeación, donde se describe el proceso para garantizar la congruencia entre los instrumentos de planeación mencionados y el PED 2040.

Para IPLANEG[19], se entiende como el "grado de contribución de un objetivo inferior a un objetivo de nivel superior", lo cual se debe cumplir a través de un proceso definido como "congruencia en cascada", que garantiza la aportación de los instrumentos de planeación para la instrumentalización del PED 2040, tal como se muestra en el siguiente esquema.

Figura 4.1. Congruencia en cascada



Fuente: IPLANEG.

[19] Según entrevista realizada el 17/08/2022, vía Google meet.

El PED 2040, como instrumento rector de la planeación para el desarrollo, deberá ser la base para que se formulen los objetivos del Programa de Gobierno. Siendo a su vez, el Programa de Gobierno, base para que, a través de sus estrategias, se materialice la formulación de los objetivos de los Programas Sectoriales, produciendo el "efecto en cascada".

En la investigación y análisis documental realizado en esta evaluación, no se encontró evidencia documental del cómo se realiza el "proceso de congruencia" entre el PED y los planes de menor nivel. Sólo se encontró que IPLANEG provee de criterios y formatos básicos "machotes" para el diseño de los Planes Municipales de Desarrollo, donde se integra un apartado de alineación con el PED 2040.

A partir de las entrevistas a representantes de las Unidades de Planeación Municipal[20], se detectó IPLANEG dictamina la congruencia entre Plan Municipal de Desarrollo y el PED 2040, documento que las unidades de planeación municipal requieren para la publicación oficial del plan[21]. Esta dictaminación no se realiza para el Programa de Gobierno, ya que IPLANEG es la entidad encomendada a su elaboración.

En esta sección se realizó una evaluación del "grado de congruencia" de los distintos instrumentos de planeación para la instrumentalización del PED 2040, verificando el cumplimiento de los siguientes criterios en la elaboración de los planes de menor nivel:

a) Alta: se toma como base la materialización de alguna estrategia del PED 2040 para la formulación del objetivo del instrumento de planeación inferior;

b) Parcial: se toma como base la materialización de algún objetivo del PED 2040 para la formulación del objetivo del instrumento de planeación inferior y;

c) Baja: no se toma como base, ya sea la materialización de una estrategia o un objetivo del PED 2040, para la formulación del objetivo del instrumento de planeación inferior.

Así mismo, se verifica el tipo de congruencia incorporada de los instrumentos de planeación para la instrumentalización del PED 2040, a partir de la siguiente clasificación:

a) Directa (de arriba hacia abajo) ⬇

Indica que el PED 2040 contribuye de manera directa a la formulación del objetivo del instrumento de planeación inferior, a partir materializar alguno de sus objetivos y/o estrategias. Es decir, se parte de algún elemento del PED, como objetivo o estrategia, desde donde se "baja" a un objetivo del instrumento de planificación de menor nivel, de manera que se pueda lograr el elemento de nivel superior.

b) Indirecta (de abajo hacia arriba) ⬆

Indica que el PED 2040 no contribuye de manera directa a la formulación del objetivo del instrumento de planeación inferior, pues éste último no busca materializar alguno de sus objetivos y/o estrategias. Es decir,

[20] Realizada el 07/09/2022, vía Google meet.

[21] Debido a la solicitud que realiza la Secretaría de Gobierno, que como requisito solicita dicho documento oficio de la determinación positiva de IPLANEG, para la publicación del Plan Municipal de Desarrollo en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato.

primero se elabora el objetivo del instrumento de planificación de menor nivel y luego éste se "engancha" a alguna definición estratégica o elemento del PED 2040.

A continuación, se presenta un análisis de esta congruencia para el Programa de Gobierno, Planes Sectoriales, Planes Municipales y Planes Institucionales.

4.1.1 Programa de Gobierno

El Programa de Gobierno (PG) es definido por el reglamento de la ley de planeación del Estado de Guanajuato, como el instrumento rector de las acciones de la gestión pública estatal, así como el instrumento central para la coordinación entre los distintos organismos y entidades del poder ejecutivo, el cual integra la filosofía y valores que constituyen la base de la administración pública, así como los principales objetivos, estrategias y líneas de acción que deberán guiar el actuar de los organismos y entidades del poder ejecutivo durante los próximos 6 años posterior a su publicación. Actualmente se integra por 6 ejes principales:

i. Eje seguridad y paz social
ii. Eje desarrollo humano y social
iii. Eje educación de calidad
iv. Eje economía para todos
v. Eje desarrollo ordenado y sostenible
vi. Eje gobierno humano y eficaz

El PG también se considera como "el instrumento de planeación a mediano plazo, rector del quehacer de la administración pública estatal, que guiará a los organismos y entidades del Poder Ejecutivo hacia la ejecución de la política pública, en el marco regulatorio de sus atribuciones y facultades, mismo que se formula a través de un proceso colaborativo entre actores gubernamentales del poder ejecutivo y actores de la sociedad civil y se encuentra alineado a los esfuerzos de instrumentos de planeación superior, como es el la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo 2040 (PED 2040)"[22].

En la verificación del grado de la calidad de la congruencia entre el Programa de Gobierno 2018-2024[23] y el PED 2040[24] se puede observar que la congruencia que caracteriza al PG con el PED 2040 se sitúa en un "grado parcial de calidad", pues el 64% de los objetivos del PG formulados, es decir 20 de los 31 objetivos del PG, materializan algún objetivo del PED 2040.

Cuadro 4.1. Materialización de estrategias del PED 2040 en el Programa de Gobierno 2018-2024

Alta congruencia	Parcial congruencia	Baja congruencia	Objetivos PG 2018-2024
11	20	0	31
36%	64%	0%	Porcentajes

Fuente: Elaboración propia

[22] Introducción del documento del Programa de Gobierno 2018-202 (Pág 4).
[23] Versión actualizada.
[24] Para mayores detalles consultar anexo x: Calidad de la congruencia del Programa de Gobierno con el PED 2040

El análisis detallado, se puede consultar en el Anexo 12.

Para ejemplificar los objetivos del PG que materializan algún objetivo del PED 2040 en su formulación, se presenta el siguiente ejemplo, donde se puede observar como el elemento formulado del PG, integra en su redacción el elemento base del PED 2040, al visualizar la materialización del objetivo del PED 2040 en la formulación del objetivo del PG.

Cuadro 4.2. Ejemplo: materialización de los objetivos del PED 2040 en la formulación de los objetivos del PG

ELEMENTO BASE DEL PED 2040	ELEMENTO FORMULADO DEL PG	Grado de congruencia	OBSERVACIONES
Objetivo 1.1.2 PED 2040: Otorgar servicios de salud oportunos, con altos estándares de calidad y seguridad para las y los pacientes.	Objetivo 2.6 PG: Garantizar el acceso a la atención médica de calidad para la población sin seguridad social del estado de Guanajuato.	**Parcial**	Se visualiza la materialización de un Objetivo del PED para la formulación del PG.
Objetivo 1.1.3 PED 2040: Incrementar el acceso de las personas a una vivienda digna	Objetivo 2.2 PG: Incrementar el acceso a la vivienda adecuada y servicios básicos a la población con carencia en el estado de Guanajuato.	**Parcial**	Se visualiza la materialización de un Objetivo del PED para la formulación del PG.

Fuente: Anexo "Grado de la calidad de la congruencia del Programa de Gobierno 2018-2024 con el PED 2040".

Por otra parte, los objetivos del PG que aportan a la materialización de alguna de las estrategias del PED 2040, garantizando mayor aportación a su cumplimiento, sólo representan el 36%, al verificar que solo 11 de sus 31 objetivos del PG, se formulan con base a la materialización de alguna de las 133 estrategias plasmadas en el PED 2040.

Un ejemplo de objetivo del PG que materializa alguna estrategia del PED 2040 en su formulación, se presenta a continuación, donde se puede observar cómo el elemento formulado del PG, integra en su redacción el elemento base del PED 2040, al visualizar la materialización de la estrategia del PED 2040 en la formulación del objetivo del PG.

Cuadro 4.3. Ejemplo: materialización de las estrategias del PED 2040 en la formulación de los objetivos del PG

ELEMENTO BASE DEL PED 2040	ELEMENTO FORMULADO DEL PG	Grado de congruencia	OBSERVACIONES
Estrategia 1.1.1.1 (PED 2040): Incremento de las opciones de empleo y el ingreso digno, en condiciones de igualdad.	Objetivo 2.3 PG: Fortalecer el acceso al ingreso para la población en situación de pobreza o vulnerables por ingreso del estado de Guanajuato	Alta	Se visualiza la materialización de una Estrategia del PED para la formulación del objetivo del PG.
Estrategia 1.2.3.5 (PED 2040): Fortalecimiento del deporte competitivo y de alto rendimiento.	Objetivo 3.5 PG: Fortalecer el deporte competitivo y la participación de la población en actividades físicas y deportivas.	Alta	Se visualiza la materialización de una Estrategia del PED para la formulación del objetivo del PG.

Fuente: Elaboración propia.

El resultado del análisis del tipo de congruencia localizada entre PG y el PED 2040 se caracteriza por ser directa (de arriba hacia abajo), al verificar que el 100% de los objetivos del PG presentan una aportación directa, ya sea a través de la materialización de un objetivo (64% de los objetivos) o una estrategia (36% de los objetivos) del PED 2040, tal como se observa a detalle en el Anexo 12: Calidad de la congruencia del Programa de Gobierno 2018-2024 con el PED 2040.

4.1.2 Planes Municipales de Desarrollo (PMD)

Los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) son, según el apartado de "proceso de Instrumentalización del plan", el segundo instrumento de planeación que se prioriza para la instrumentalización del PED 2040. Al ser un instrumento de planeación elaborado por los organismos municipales de planeación, es de suma relevancia su congruencia con el PED 2040, para ello el IPLANEG proporciona acompañamiento técnico y asesoría en su formulación.

Los PMD son, según la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, los instrumentos de planeación rectores del desarrollo municipal, que integran la visión, objetivos y estrategias para el desarrollo a largo plazo del municipio (veinticinco años), debiendo ser evaluado y actualizado cuando menos cada cinco años, en concordancia de tiempos con el PED.

Por ello, cada uno de los 46 municipios que integra el Estado de Guanajuato, está obligado, por medio de su organismo municipal de planeación a formular la propuesta de Plan Municipal de Desarrollo en congruencia con el PED 2040.

A partir del análisis documental y de las entrevistas realizadas a personal que integra los organismos municipales de planeación del estado de Guanajuato[25], se verifica que IPLANEG proporciona la asesoría necesaria[26], para que elaboren sus instrumentos de planeación municipal, bajo proceso de "congruencia en cascada" con el PED 2040, a través de:

[25] Entrevista realizada el 07/09/2022, vía Google meet.
[26] León, Guanajuato, San Miguel de Allende, Celaya e Irapuato.

i. Capacitación y asesoría
ii. Entrega de paquete de información estadística y geográfica básica, sin procesar, como insumo para la construcción de diagnósticos cualitativos y cuantitativos.
iii. Formato o machote base del índice que debe integrarse en el documento del Plan Municipal de Desarrollo y Programa Municipal de Gobierno, que integra un apartado de "alineación a instrumentos de planeación superiores", como la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo 2040 (PED 2040).
iv. Dictaminación y análisis de adecuado diseño y formulación de los apartados que deberán caracterizar al PMD.
v. Dictaminación de congruencia con el PED 2040.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, en la mayoría de los procesos de formulación de los PMD se prioriza una congruencia con los objetivos estratégicos del PED 2040[27], lo cual ciertas ocasiones tiene su grado de complejidad realizar, dado las características de los objetivos estratégicos de sus PMD, que se formulan bajo un proceso y lógica propia, lo que dificulta que los objetivos de los PMD puedan ser congruentes con el PED 2040, aunque para el dictamen positivo de congruencia con el PED 2040, que emite IPLANEG, se ven forzados a realizarlo.

Existe un compendio de lineamientos, términos de referencia, procesos y metodologías que proporciona IPLANEG para la formulación de sus PMD, lo cual es valorado positivamente. Aunque, se considera que los términos de referencia que se proporcionan podrían ser más flexibles, sobre todo en el apartado de congruencia con el PED 2040. Si bien para ellos la congruencia es importante, se debe priorizar la calidad de la formulación del PMD, por encima de la congruencia con el PED 2040, los cual se considera de mayor valor e impacto para un proceso de planeación, como asimismo el desarrollo de un mecanismos o instrumentos de vinculación con la presupuestación municipal, para garantizar que lo que se planifica pueda ser realizable presupuestalmente.

Previo a verificar el tipo y grado de calidad de la congruencia de los PMD con el PED 2040, se analizó lo indicado por el capítulo II de la Ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato "de la planeación municipal para el desarrollo", que indica que cada municipio deberá cumplir con por lo menos los siguientes criterios en materia de planeación:

a. La instalación de un organismo municipal de planeación o de alguna entidad municipal que coordine los procesos de planeación y formulación de los instrumentos de planeación municipal, como es el PMD.
b. La instalación y operación de un Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), principal mecanismo de participación ciudadana, que se integra para establecer el proceso formulación y aprobación del PMD, previo a su dictaminación y aprobación de IPLANEG y publicación en el Periódico Oficial del Estado.
c. La publicación y/o actualización del PMD en congruencia con el PED 2040,
d. La publicación del PG con congruencia con el PMD, máximo seis meses posteriores a la toma de protesta del alcalde municipal.

[27] Salvo el municipio de San Miguel de Allende, que toma como base el contenido del PED 2040 para el proceso de formulación de su PMD.

Como se puede observar en el cuadro, tan sólo el 54% de los municipios del Estado de Guanajuato, es decir 25 de 46 municipios, cumple en un 100% los criterios de cumplimiento de sus obligaciones en materia de planeación municipal.

Cuadro 4.4. Análisis de cumplimiento en materia de planeación municipal

Municipio	Organismo municipal de planeación (instalado)	Plan Municipal de Desarrollo (En congruencia con el PED 2040)	Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)	Semaforización
Abasolo	1	1	1	100%
Acámbaro	1	0	1	67%
Apaseo el Alto	1	0	1	67%
Apaseo el Grande	1	0	1	67%
Atarjea	1	0	1	67%
Celaya	1	1	1	100%
Comonfort	1	1	1	100%
Coroneo	1	0	1	67%
Cortazar	1	0	1	67%
Cuerámaro	1	1	1	100%
Doctor Mora	1	0	1	67%
Dolores Hidalgo	1	1	1	100%
Guanajuato	1	1	1	100%
Huanímaro	1	1	1	100%
Irapuato	1	1	1	100%
Jaral del Progreso	1	0	1	67%
Jerécuaro	1	1	1	100%
León	1	0	1	67%
Manuel Doblado	1	1	1	100%
Moroleón	1	0	1	67%
Ocampo	1	0	1	67%
Pénjamo	1	0	1	67%
Pueblo Nuevo	1	0	1	67%
Purísima del Rincón	1	1	1	100%
Romita	1	1	1	100%
Salamanca	1	1	1	100%
Salvatierra	1	0	1	67%
San Diego de la Unión	1	1	1	100%
San Felipe	1	1	1	100%
San Francisco del Rincón	1	1	1	100%
San José Iturbide	1	1	1	100%
San Luis de la Paz	1	0	1	67%
San Miguel de Allende	1	1	1	100%
Santa Catarina	1	1	1	100%
Juventino Rosas	1	1	1	100%
Santiago Maravatío	1	0	1	67%
Silao	1	1	1	100%
Tarandacuao	1	0	1	67%
Tarimoro	1	0	1	67%
Tierra Blanca	1	0	1	67%

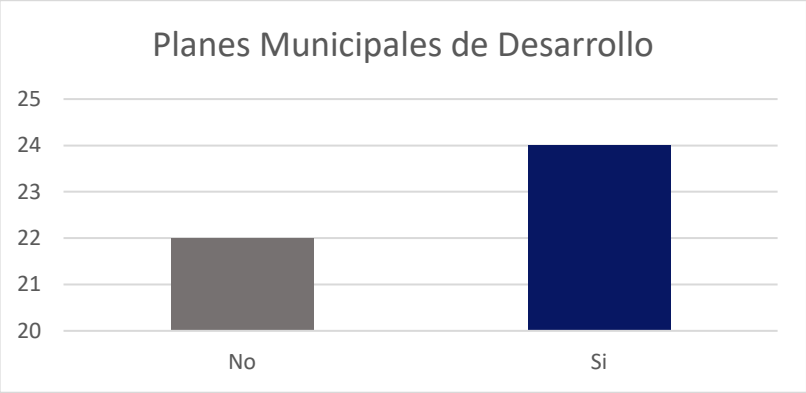
Uriangato	1	1	1	100%
Valle de Santiago	1	1	1	100%
Victoria	1	1	1	100%
Villagrán	1	0	1	67%
Xichú	1	1	1	100%
Yuriria	1	0	1	67%

Fuente: Elaboración propia.

Considerando que 21 de los 46 municipios, no cuentan con un Plan Municipal de Desarrollo congruente con el PED 2040, difícilmente se puede considerar a este tipo de plan como un real instrumento de para implementar el PED.

Además, entre los criterios que integra el análisis del cumplimiento en materia de planeación municipal, destaca la "publicación y/o actualización del PMD en congruencia con el PED 2040", donde se puede observar que sólo el 54% de los municipios, es decir 25 municipios, cuenta con su cumplimiento (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1. PMD publicados con congruencia positiva al PED 2040



Fuente: Elaboración propia.

Para verificar el tipo y grado de congruencia de los de los PMD con el PED 2040, se realizó un ejercicio que tomó como referencia una muestra integrada por 7 municipios con PMD, que forman parte del grupo de 25 municipios que cuentan con su PMD debidamente publicado y con dictaminación positiva de congruencia con el PED 2040[28] por parte de IPLANEG, aplicando los criterios descritos anteriormente.

El grado de la calidad de la congruencia con el PED 2040 de los 7 PMD, a pesar de contar con un análisis de dictaminación positiva de congruencia con el PED 2040 por parte de IPLANEG, se caracterizan por ser mayoritariamente bajo, pues solo 5 de los 7 PMD analizados no consideran como base de la formulación de sus objetivos estratégicos, la materialización de algún objetivo o estrategia del PED 2040. Esto lleva a que los organismos municipales de planeación realicen un ejercicio de aportación indirecta de sus objetivos, estrategias u otro apartado al PED 2040. Donde se prioriza claramente un tipo de congruencia de abajo hacia arriba, sin contemplar en la formulación de los objetivos de los PMD la materialización de un objetivo o estrategia del PED 2040.

[28] Priorizando los municipios entrevistados.

En 1 de los 7 PMD no se pudo determinar el grado de congruencia con el PED 2040, ya que en su "apartado de alineación al PED 2035" se integró una versión anterior al PED 2040, pues su formulación se dio 5 años antes a la actualización del PED a su versión 2040, sin considerar hasta la actualidad un cambio en el esquema de alineación hacia el PED 2040.

El otro PMD analizado[29], presenta un grado parcial de congruencia con el PED 2040, al verificar que para la formulación de sus objetivos estratégicos[30], tomó como base la materialización de objetivos estratégicos del PED 2040, como se observa en el cuadro.

En general, no se localizó ningún PMD, que se caracterice por una alta congruencia con el PED 2040, al no encontrar evidencia que para la formulación de sus objetivos estratégicos tomó como base la materialización de estrategias del PED 2040.

Cuadro 4.5. Grado de la calidad de la congruencia del PMD con el PED 2040

Nombre	Organismo y/o entidad del Estado responsable	Objetivos del PED	Estrategia del PED	Proceso de Congruencia	Tipo de congruencia al PED 2040	Grado de la congruencia con el PED 2040
Plan Municipal de Desarrollo, Xichú, 2040 (PMD 2040) – publicando en 2020	Unidad de planeación y transparencia	0	0	PED 2040: Objetivo 1.1.1 Abatir la pobreza en todas sus vertientes y desde sus causas. ↑ PED 2040: Estrategia 1.1.1.2 Mejora de la alimentación y nutrición de la población guanajuatense, particularmente de las personas en condición de vulnerabilidad ↑ PMD 2040 (Objetivo 1): Mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y población adulta que viven en las 73 comunidades rurales con un alto o muy alto grado de marginación y pobreza	Indirecta, de abajo hacia arriba.	Baja

[29] San Miguel de Allende
[30] Ver "esquema de alienación al PED 2040" en el documento oficial Plan Municipal de Desarrollo, San Miguel de Allende 2040 (PMD 2040) – publicado en 2021

Plan Municipal de Desarrollo, Guanajuato 2040 (PMD 2040) – publicando en 2021	Instituto Municipal de Planeación	0	0	LE 3.1 (PED 2040): Medio ambiente. ↑ Objetivo 3.1.1 (PED 2040): Garantizar la disponibilidad y calidad del agua de acuerdo con sus diferentes destinos. ↑ LE 1.1. (PMD 2040): Medio ambiente Sano ↑ Objetivo 1.1.1. (PMD 2040) Ámbito ecológico	Indirecta, de abajo hacia arriba.	Baja
Plan Municipal de Desarrollo, Irapuato 2040 (PMD 2040) – publicando en 2013	Instituto Municipal de Planeación	0	0	Congruencia con el PED 2035 (Versión desactualizada)	N/A.	N/A.
Plan Municipal de Desarrollo, Celaya 2040 – publicando en 2019	Instituto Municipal de Investigación, Planeación y Estadística (IMIPE)	0	0	Visión (PED 2040): Queremos que Guanajuato sea la quinta economía del país ↑ LE (PED 2040): Empleo y Competitividad ↑ Visión (PMD 2040): En Celaya es uno de los nodos logístico de mayor relevancia nacional, con lo cual ha consolidado y diversificado su economía. ↑ Objetivo (PMD 2040): Generar las condiciones institucionales, sociales y territoriales para un desarrollo económico estable, equilibrado, diversificado, incluyente y equitativo; con un ingreso suficiente y bien distribuido que contribuya a erradicar la pobreza y disminuir	Indirecta, de abajo hacia arriba.	Baja

				las desigualdades de la población desde la base local y metropolitano.		
Plan Municipal de Desarrollo, San Miguel de Allende 2040 (PMD 2040) – publicado en 2021	Instituto Municipal de Planeación, Innovación y Supervisión del Plan 2040	1	0	PMD 2040: Objetivo 1.1.1 Disminuir la pobreza en todas sus vertientes de manera inclusiva. PMD 2040: Disminuir la pobreza en todas sus vertientes de manera inclusiva	Directa, de arriba hacia abajo.	Parcial
Plan Municipal de Desarrollo, León hacia el futuro, visión 2045 (PMD 2045) – publicado en 2021	Instituto Municipal de Planeación	0	0	OBJETIVO 3.1.3 (PED 2040): Desarrollar entre los diferentes sectores de la sociedad las capacidades para la mitigación y adaptación al cambio climático Pilar (PMD 2045): Sustentabilidad ante el cambio climático Objetivo (PMD 2045): Aprovechar de manera racional y sustentable los recursos naturales a favor de la mitigación y adaptación ante el cambio climático	Indirecta, de abajo hacia arriba.	Baja
Plan Municipal de Desarrollo, Silao de la Victoria 2040 (PMD 2040)	Instituto Municipal de Planeación Urbana	0	0	Objetivo 1.1.1 (PED 2040): Abatir la pobreza en todas sus vertientes y desde sus causas. 	Indirecta, de abajo hacia arriba	Baja

– publicado en 2021				Estrategia 1.1.1.1 (PED 2040): Incremento de las opciones de empleo y el ingreso digno, en condiciones de igualdad. ↑ Estrategia 1.1.1.2 (PED 2040): Mejora de la alimentación y nutrición de la población guanajuatense, particularmente de las personas en condición de vulnerabilidad. ↑ Estrategia 1.1.1.3 (PED 2040) Cobertura universal de los servicios básicos ↑ Objetivo 1.1.1. (PMD 2040) Disminuir sensiblemente la cantidad de población en pobreza ↑ Estrategia 1.2.1.1. (PMD 2045): Promoción intensa de la educación básica hasta el nivel medio superior, entre la población de 15 años y más en coordinación con el estado. ↑ Estrategia 1.1.1.4 (PMD 2045): Dotación de servicios públicos a todas las viviendas del municipio.		

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 Otros Planes

Existen otros planes en el marco de la planificación en el estado de Guanajuato, que no son directamente instrumentos para implementar el PED, pero son parte del sistema de planificación. Por una parte, están los "Programas Derivados" diseñados para la instrumentalización del Programa de Gobierno (PG), y corresponden a los Programas Sectoriales, Programas Especiales y Programas Institucionales.

A continuación, se describen brevemente estos planes y se realiza un análisis de su alineación con el PED 2040.

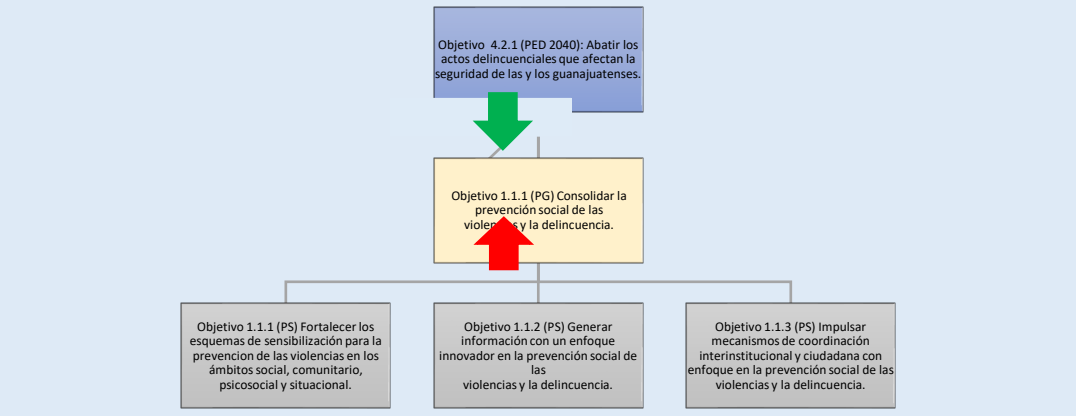
i. Programas Sectoriales (PS)

Los Programas Sectoriales son los instrumentos de planeación que contendrán las políticas públicas a seguir por las dependencias y entidades del poder ejecutivo que integran un sector o eje estratégico correspondiente al Programa de Gobierno, para dar respuesta a sus objetivos y metas planteadas a mediano plazo. Por lo tanto, es un instrumento para la instrumentalización del Programa de Gobierno. En la actualidad existen 6 programas sectoriales relacionados con los 6 ejes estratégicos del Programa de Gobierno[31]:

- Programa Sectorial Seguridad y Paz Social 2019-2024, a cargo de la Secretaría de Gobierno (coordinadora de sector)
- Programa Sectorial Gobierno Humano y Eficaz 2019-2024, a cargo de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (coordinadora de sector)
- Programa Sectorial Educación de Calidad 2019-2024, a cargo de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato (coordinadora de sector)
- Programa Sectorial Economía para Todos 2019-2024, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable (coordinadora de sector)
- Programa Sectorial Desarrollo Ordenado y Sostenible 2019-2024, a cargo de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad (coordinadora de sector)
- Programa Sectorial Desarrollo Humano y Social 2019-2024, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (coordinadora de sector)

Los 6 Programas Sectoriales (PS) analizados se caracterizan por tener un bajo grado de congruencia con el PED 2040, pues para la formulación de sus objetivos no se toma como base la materialización de una estrategia u objetivo estratégico del PED 2040, sino que se utiliza como criterio la materialización de un objetivo del Programa de Gobierno (PG), derivando en un tipo de congruencia de abajo hacia arriba con el PED 2040, utilizando como intermediario un objetivo del PG, tal como se presenta en el siguiente ejemplo.

Figura 4.2: Calidad de la congruencia - Programa Sectorial Seguridad y Paz Social (ejemplo).



Fuente: Elaboración propia con base Programas Sectoriales.

[31] Según sitio web oficial de Iplaneg: https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/planeacion/#1641840996766-d446b7a5-2038

ii. Programas Especiales (PE)

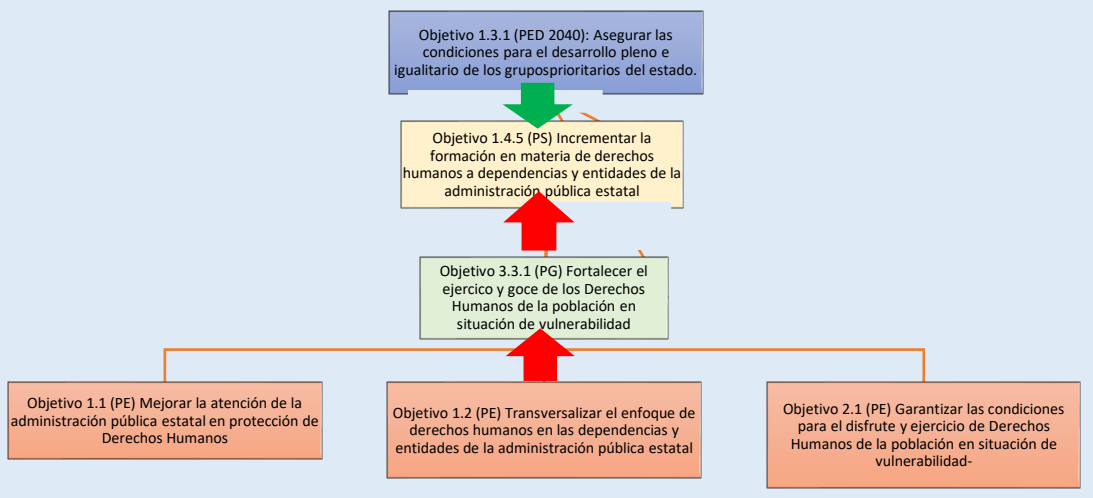
Son los instrumentos de planeación que atienden problemáticas específicas establecidas en alguno de los programas sectoriales, por medio de los cuales instrumentalizan el Programa de Gobierno. Actualmente existen 8 programas especiales derivados de los 5 programas sectoriales[32]:

- Programa Especial de Turismo 2021-2024, a cargo de la Secretaría de Turismo del Estado de Guanajuato.
- Programa Especial para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Guanajuato 2021-2024, a cargo del Instituto para las Mujeres Guanajuatenses.
- Programa Especial para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2019-2024, a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.
- Programa Especial de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato 2021-2024, a cargo de la Secretaría de Gobierno.
- Programa Especial de Movilidad 2021-2024, a cargo de la Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad.
- Programa Especial para el Desarrollo y Atención de las Juventudes del Estado de Guanajuato 2021-2024, a cargo del Instituto para el Desarrollo y Atención para las Juventudes del Estado de Guanajuato.
- Programa Especial para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato 2021-2024, a cargo del Instituto para las Mujeres Guanajuatenses.
- Programa Especial de Derechos Humanos 2021-2024, a cargo de la Secretaría de Gobierno.

El total de los 8 Programas Especiales (PE) se caracteriza por tener un bajo grado de congruencia con el PED 2040, pues para la formulación de sus objetivos no se toma como base la materialización de una estrategia u objetivo estratégico del PED 2040, sino que se busca la materialización de un objetivo de un Programa Sectorial, derivando en un tipo de congruencia de abajo hacia arriba con el PED 2040, a través de la intermediación de un objetivo del PS y por lo tanto, de un objetivo del PG, tal como se aprecia en el siguiente ejemplo.

[32] Según sitio web oficial de Iplaneg: https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/planeacion/#1641840996766-d446b7a5-2038

Figura 4.3: Calidad de la congruencia - Programa Especial de Derechos Humanos 2021-2024 (ejemplo).



Fuente: Elaboración propia con base a programa especial

iii. Programas Institucionales

Los programas institucionales son los instrumentos de planeación que se formulan a nivel de entidad y dependencia del poder ejecutivo, los cuales concretan las líneas de acción de un programa sectorial, en correspondencia del eje estratégico del Programa de Gobierno al que pertenezcan. Por lo tanto, es un instrumento para la instrumentalización del Programa de Gobierno a través de los programas sectoriales.

En la actualidad hay publicados 12 programas institucionales 2020-2024, con una vigencia de dos años, uno por cada entidad y organismo centralizado del poder ejecutivo[33]. El total de los 12 Programas Institucionales (PI) no presenta congruencia con el PED 2040, pues para la formulación de sus objetivos no se considera la materialización de una estrategia u objetivo del PED 2040, sino sólo la materialización de objetivos de los PS, y por lo tanto, de manera indirecta con el PG.

Figura 4.4: Calidad de la congruencia con el PED 2040, Programa Institucional SFIA 2020-2024 (ejemplo).

Fuente: Elaboración propia con base a Programas Institucionales.

[33] Según información proporcionada por Iplaneg.

En resumen, la congruencia de los instrumentos realizada en el apartado anterior, coincide con el esquema de “congruencia en cascada” establecido por IPLANEG, en donde se prioriza que los objetivos del Programa Institucional y del Programa Especial aporten al logro de objetivos de un Programa Sectorial el que a su vez aporta a los objetivos del Programa de Gobierno; garantizando un tipo de congruencia de abajo hacia arriba con el PED 2040, a través de la aportación de los objetivos del Programa de Gobierno al logro de los objetivos del PED 2040.

El análisis realizado y sus resultados muestran que ningún programa derivado tiene una alta congruencia directa con el PED 2040, pues no hay evidencia que para la formulación de sus objetivos tomarán como base la materialización de estrategias del PED 2040, tal como se presenta a continuación.

Cuadro 4.6. Grado de la calidad de la congruencia de los programas derivados con el PED 2040

NOMBRE	ORGANISMO Y/O ENTIDAD DEL ESTADO RESPONSABLE	Objetivo PED	Estrategia PED	PROCESO DE CONGRUENCIA	Tipo de congruencia al PED 2040	Grado de congruencia
Programa Sectorial Seguridad y Paz Social	Secretaria de Gobierno	0	0	Objetivo 4.2.1 (PED 2040) Abatir los actos delincuenciales que afectan la seguridad de las y los guanajuatenses. ↓ Eje E 4.2 Seguridad y Justicia. ↓ Objetivo 4.2.1 Abatir los actos delincuenciales que afectan la seguridad de las y los guanajuatenses. ↑ LE 1 (PG) Incrementar la seguridad para los guanajuatenses y sus visitantes ↑ Objetivo 1.1.1 (PG) Consolidar la prevención social de las violencias y la delincuencia. ↑ Objetivo 1.1.1 (PS) Fortalecer los esquemas de sensibilización para la prevención de las violencias en los ámbitos social, comunitario, psicosocial y situacional. ↑ Objetivo 1.1.2 (PS) Generar información con un enfoque innovador en la prevención social de las violencias y la delincuencia. ↑ Objetivo 1.1.3 (PS) Impulsar mecanismos de coordinación interinstitucional y ciudadana con enfoque en la prevención social de las violencias y la delincuencia.	Indirecta (De abajo hacia arriba)	Baja
Programa Especial de Turismo 2021-2024	Secretaria de Turismo del Estado de Guanajuato	0	0	Objetivo 2.3.1 (PED 2040) Consolidar el potencial turístico de Guanajuato e impulsarlo a ser uno de los principales destinos turísticos a nivel nacional ↓ Eje E 4 (PG) Economía para Todos ↓	Indirecta (De abajo hacia arriba)	Baja

				Objetivo 4.5 (PG) Fortalecer el sector turístico del Estado a nivel Nacional e Internacional con enfoque sustentable. ↑ Objetivo 4.5.1 (PS) Promover la Diversidad Turística del Estado ↑ Objetivo 1.1 (PE) Desarrollar proyectos de innovación para el sector turístico de la entidad ↑ Objetivo 1.2 (PE) Desarrollar la inteligencia turística para el sector de la entidad		
Programa Institucional 2020-2024	Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato	0	0	SIN ESPECIFICAR CONGRUENCIA CON EL PED 2040 ✗ Objetivo 6.1.2 (PG): Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. ↑ Obejetivo.6.2.3 (PS) Fortalecer la implementación del ciclo presupuestario basado en resultados, incorporando criterios base cero. ↑ Objetivo 1 (PI): Los entes gubernamentales de la Administración Pública Estatal optimizan el uso de los recursos públicos tomando decisiones estratégicas.	Indirecta (De abajo hacia arriba)	Baja

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se debe indicar que en el sistema de planificación también están mencionados los Programas Regionales. No obstante, en la actualidad no hay Programas Regionales oficialmente publicados y aunque se confirma su intento de elaboración por parte de IPLANEG, no se han logrado operar la instalación de los consejos regionales de planeación, los cuales son previstos por la normativa local de planeación, como los organismos encomendados para encabezar su proceso de formulación y aprobación de los 4 Programas Regionales que, según la Ley de Planeación del Estado de Guanajuato, debieran existir.

4.2 Implementación del PED

4.2.1 Plan de Acción

El "proceso de Instrumentalización del PED 2040", menciona que el listado de proyectos integrado en el PED 2040, debe ser integrado a la cartera de proyectos de inversión pública del Estado, para su posible consideración en la propuesta del Proyecto General de Egresos Estatal, sin hacer mención específica de qué entidad y organismo del Poder Ejecutivo garantizará o dará seguimiento a dicho proceso.

La revisión documental al catálogo de proyecto de inversión del estado de Guanajuato[34] y con base las entrevistas realizadas al personal de la Secretaría de Finanzas, se identificó que en la actualidad no hay una

[34] Publicado en: http://finanzas.guanajuato.gob.mx/paquetefiscal2021/public/main

sola propuesta del "listado de proyecto del PED 2040" que se haya logrado incorporar al banco integrado de proyectos[35] del estado de Guanajuato.

Lo anterior se alinea a los resultados de aplicación del Planbarómetro, que considera que no está presente la declaración explícita de las responsabilidades de las entidades y órganos públicos, en relación con la implementación del PED 2040, dado principalmente a la falta de mecanismos de coordinación institucional para incentivar el logro de sus objetivos.

4.2.2 Institucionalidad

El PED 2040 es concebido como el instrumento de planeación rector del desarrollo de largo plazo en el Estado, que a partir de los objetivos, estrategias y proyectos que integra, se convertirá en la principal hoja de ruta o guía para todas aquellas organizaciones y actores públicos y sociales con capacidad de incidencia (empresarios, academia, sociedad civil organizada, entre otros) y compromiso para la consecución de sus objetivos y metas (PED 2040, pág. 12).

En el análisis documental y las entrevistas realizadas, se verificó que el PED 2040 más que ser visto como una hoja de ruta o guía para todas aquellas organizaciones y actores públicos y sociales con capacidad de incidencia para el desarrollo a largo plazo del Estado, es concebido como un instrumento de planeación exclusivo para su cumplimiento por parte de los organismos y entidades del Poder Ejecutivo y de algunos municipios del Estado, sin considerar responsabilidades para gran parte de las instituciones y actores con capacidad de incidencia en el desarrollo del Estado[36].

Según las entrevistas realizadas a entidades u organismos del Poder Ejecutivo, el PED 2040 es una agenda de referencia y consulta para justificar ciertas acciones institucionales que se buscan posicionar en la agenda gubernamental, justificando su relevancia y aportación a la planeación del Estado.

En los apartados del PED 2040, no se mencionan detalladamente como las instituciones o actores públicos o sociales del Estado, serán responsables de su implementación, pues no se considera como principal medio de su implementación a las instituciones y actores públicos del Estado, lo cual dificulta que los organismo y entidades del Estado consideren la ejecución de programas, proyectos, recursos y acciones puntuales para su cumplimiento. Sin la incorporación de las instituciones públicas en el PED 2040, es difícil que sea un instrumento de planeación guía para el desarrollo.

Además, aun cuando el PED 2040 integra un listado de posibles proyectos estratégicos para el desarrollo del Estado, no se logró definir una descripción detallada de cada uno de los proyectos integrados, que diera lugar a su implementación, seguimiento y evaluación, dado principalmente a la ausencia de alguna entidad o dependencia del Poder Ejecutivo que realizará un acompañamiento.

[35] El banco integrado de proyectos capta ideas o proyectos generales a través de cada una de las entidades o dependencias del poder ejecutivo o demás poderes del Estado, organismos autónomos y municipios, quien también pueden postular ideas o proyectos a través de alguna entidad o dependencia del poder ejecutivo, según el tema o sector al que corresponda la idea o proyecto. Los proyectos aceptados son formulados por las entidades o dependencias del poder ejecutivo con acompañamiento en su formulación por la SFIA

[36] Como los Poderes Legislativo y Judicial, Organismos Autónomos del Estado y sociedad civil organizada en general.

4.2.3 Presupuesto

El principal instrumento para implementar un plan, en este caso el PED 2040, es el presupuesto, pues éste provee los recursos necesarios para que se ejecuten las intervenciones públicas que permitan lograr los objetivos planteados en el Plan.

Al respecto, el PED 2040 en el apartado de "proceso de Instrumentalización del PED 2040" indica que el proyecto general de presupuesto de egresos del Estado deberá estar alineado al PED 2040. No obstante, no se hace mención específica del proceso que se debería seguir para garantizar dicha alineación o congruencia con el PED 2040, ni tampoco se indica la entidad y organismo del poder ejecutivo que estaría encomendada a realizar dicha acción.

En el mismo apartado se indica que en cada uno de los programas presupuestarios se especificará la alineación a los objetivos, indicadores y metas establecidas en los instrumentos de planeación y que los indicadores de los Programas Presupuestarios (PP) deberán someterse a un proceso de validación por parte de IPLANEG en el proceso de elaboración, evaluación y auditoria de los programas presupuestarios, en el caso de plantear indicadores que no estén considerados en el Plan Estatal vigente.

El gasto del poder ejecutivo se organiza en los 6 ejes estratégicos del Programa de Gobierno 2018-2024, con un anexo para el año 2022 de la distribución del gasto de los programas y proyectos de inversión pública organizado en dichos 6 ejes.

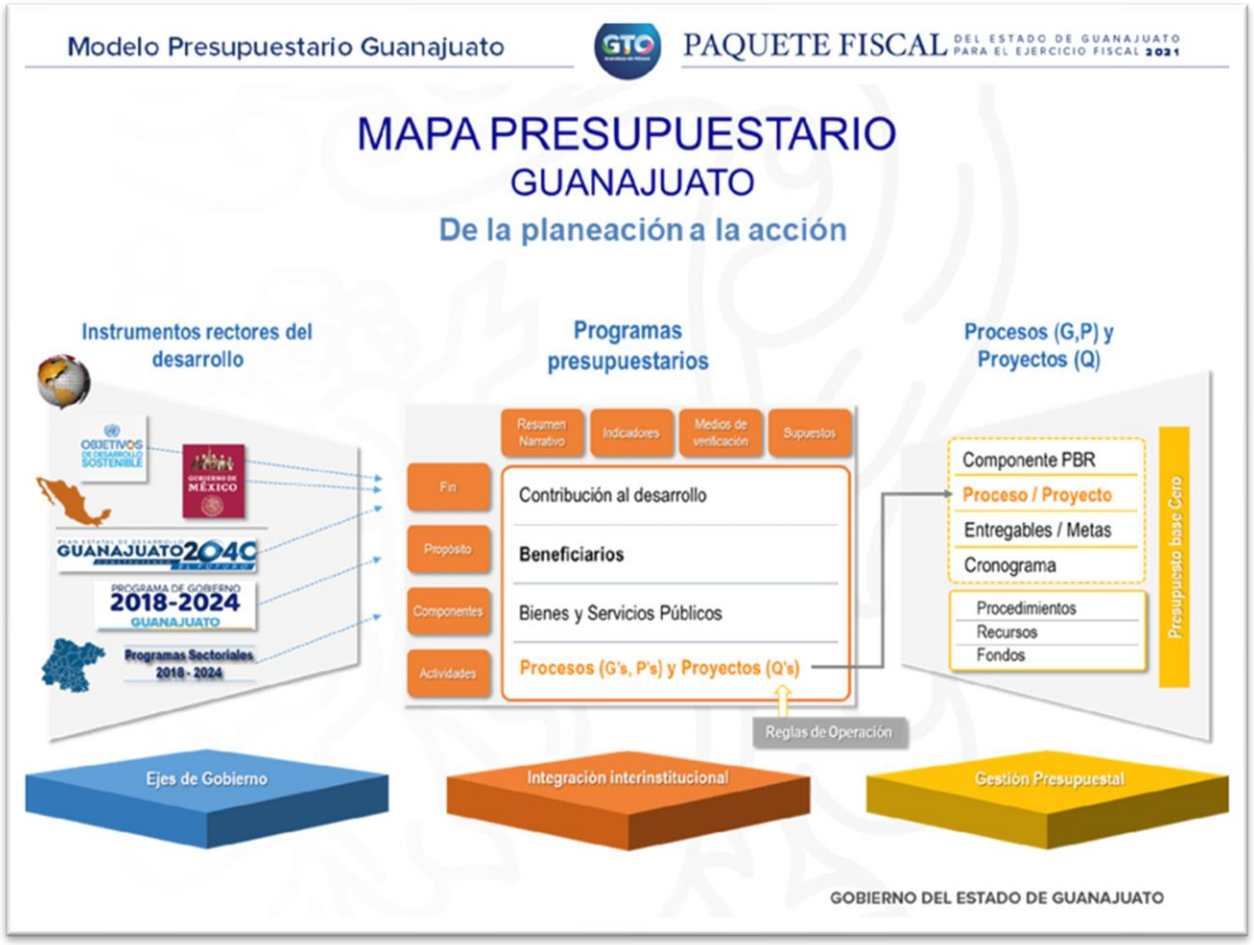
De acuerdo al análisis documental y con base a la entrevista realizada a personas de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato (SFIA), se pudo apreciar que, si se realiza una alineación de los programas presupuestarios con los objetivos del PED, utilizando la estructura del diseño de programas, basada en la Matriz de Indicadores para Resultados (metodología de marco lógico y el modelo de gestión basado en resultados). No obstante, esta alineación no cuenta con informes resúmenes, ni análisis, sino que son solo planillas de alineación entre programas presupuestarios y objetivos del PED, que no entregan información analítica.

En la alineación mencionada, se considera que la aportación principal a los objetivos del PED se da a nivel de FIN de la MIR del programa, cuando en su redacción se puede encontrar un contenido similar a alguno los 27 objetivo estratégico del PED 2040.

Como se puede observar en la imagen siguiente, la integración un objetivo estratégico del PED 2040 a nivel de FIN de la MIR del programa presupuestario no es totalmente directa, no es de arriba hacia abajo, sino que los objetivos son uno de los posibles insumos para su formulación, como puede ser también algunos de los objetivos de la Agenda 2030, alguno de los objetivos o estrategias del Plan Nacional de Desarrollo o una redacción formulada con una combinación de dichos objetivos. De esta manera, se estima que sólo hay una congruencia parcial a baja, dependiendo del insumo de la redacción del FIN, entre los 91 programas presupuestarios del poder ejecutivo del estado de Guanajuato[37].

[37] 11 programas presupuestarios relacionados el eje de seguridad y paz social del programa de gobierno, 13 al eje de desarrollo humano y social, 8 al eje de economía para todos, 12 al eje de educación de calidad, 14 al eje de desarrollo ordenado y sostenible y 20 al eje de gobierno humano y eficaz.

Figura 4.5. Estructura de un programa presupuestario



Fuente: Presupuesto abierto Guanajuato.

La realización de esta alineación entre el presupuesto del estado con el PED se considera positiva, pues esta congruencia es un requisito básico para que los objetivos planteados en la planificación tengan los recursos y la posibilidad de lograrse. No obstante, hay consideraciones a tener en cuenta, respecto a la metodología, el momento, quien realiza la alineación y como se usa en la retroalimentación del proceso presupuestario.

La vinculación plan - presupuesto debiera concretizarse en la asignación del presupuesto según los objetivos y prioridades definidas en los procesos de planificación, logrando congruencia entre la prioridad e importancia que el Estado le da a una dimensión, tema, sector, población, objetivos, con los recursos asignados a las acciones estratégicas, proyectos, programas, etc. que permiten contribuir a los objetivos del Plan. Esto implica un proceso de presupuestación y planificación ligados, con mecanismos de retroalimentación y de formulación conjunta, que permita la vinculación o congruencia entre ambos.

La alineación entre plan – presupuesto, realizada en Guanajuato, no es una integración entre ambos instrumentos (vinculación), sino que es un ejercicio teórico o académico, pero que es positivo, pues genera información posible de usar para tomar decisiones presupuestarias. No obstante, esta información no se levanta ni utiliza. Tampoco existe la definición de mecanismos para usar esta información en el proceso presupuestario.

La estimación de los costos de las acciones que plantea un Plan para lograr sus objetivos también es parte de un proceso de planificación, siendo reconocido como un buen plan, aquel que identifica cuánto costará su implementación. No obstante, esta premisa se puede exigir a planes de plazos acotados y en donde el planificador maneje las variables para la implementación, como es un plan de gobierno o un plan institucional. En un Plan Estatal de Desarrollo de largo plazo es muy difícil cuantificar su costo, y no es aconsejable, por cuanto, puede involucrar a distintos gobiernos, con sus propios lineamientos y políticas. A lo anterior se suma la complejidad metodológica y tecnológica para lograr una completa alineación plan – presupuesto.

Lo anterior, no impide hacer estimaciones globales por partidas, sectores, objetivos que le den una magnitud global del costo del plan y generen información para la toma de decisiones, de manera que permita de alguna forma guiar los recursos del presupuesto público hacia el logro de los objetivos de largo plazo. Lo anterior es posible hacer no solo con ejercicios de alineaciones, sino que definiendo mecanismos que generen información respecto a la distribución de recursos en el marco del PED, que pueda ser usada en los procesos de planificación, programación y especialmente en la discusión presupuestaria.

En el PED, se indica que los indicadores de los programas presupuestarios que no estén considerados en el Plan Estatal vigente deberán someterse a un proceso de validación por parte de IPLANEG en el proceso de elaboración, evaluación y auditoria de los programas presupuestarios. Esto se considera no es correcto, pues los indicadores de los programas presupuestarios dan cuenta del logro de los programas específicos descritos en las MIR, a un nivel inferior de los indicadores del PED. Además, las alineaciones se hacen respecto a las definiciones estratégicas, y no a nivel de indicadores, los que tienen una función distinta en los procesos de gestión pública, asociada al monitoreo y evaluación.

Los resultados obtenidos del Planbarómetro, coinciden con el análisis presentado, pues uno de los criterios más deficientes es el que hace referencia a la articulación entre PED 2040 y el presupuesto, pues se recogió la opinión general en la aplicación de este instrumento, que el “PED 2040, no presenta fuentes de financiamiento para sus objetivos y la implementación de su plan de acciones”.

4.3 Monitoreo y evaluación PED

En esta sección se analiza el desempeño de los mecanismos de monitoreo y evaluación mencionados en el PED 2040, desde el punto de vista de su funcionamiento, productos y relevancia en la implementación y logro de los resultados del PED.

4.3.1 Monitoreo

A continuación, se analizan los cuatro mecanismos o instrumentos de monitoreo presentados en el PED 2040.

a) Alineación de las metas del Programa de Gobierno al Plan Estatal de Desarrollo

En este mecanismo de monitoreo se realizó un ejercicio de alineación de los Ejes, Objetivos y Criterios del Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024, con las Dimensiones, Líneas Estratégicas, Objetivos y Estrategias

del PED 2040, y con los objetivos, Estrategias y Líneas de Acción del Programa de Gobierno 2018 -2024, de la siguiente manera.

Cuadro 4.7. Alineación de instrumentos de planeación

PND 2019-2024		PED 2040				Actualización del Programa de Gobierno 2018-2024		
Eje G/T	**Objetivos/Criterios**	**Dimensión**	**Línea estratégica**	**Objetivo**	**Estrategias particulares**	**Objetivo APG**	**Estrategia**	**Líneas de Acción**
PND_ET_1 Igualdad de género, no discriminación e inclusión.	Crit_ET_1_2 Deberán existir medios especiales para lograr la igualdad sustantiva, ya sea de nivelación, de inclusión o acciones afirmativas, tendientes a transformar las desigualdades relacionadas con injusticias de índole socioeconómica, de género, origen étnico, orientación sexual, condición de discapacidad o etapa de ciclo de vida.	Humana y Social	Bienestar Social. Para generar un verdadero bienestar social, es necesario generar las condiciones para el desarrollo pleno de las y los guanajuatenses ya sea por el plano individual, familiar y en comunidad.	Abatir la pobreza en todas sus vertientes y desde sus causas.	Estrategia 1.1.1.1 Incremento de las opciones de empleo y el ingreso digno, en condiciones de igualdad.	Objetivo 2.3: Fortalecer el acceso al ingreso para la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. 2.5.1 Fortalecimiento del acceso a la alimentación de la población en condiciones de vulnerabilidad.	2.3.1 Coordinación interinstitucional para mejorar las opciones de ingreso de la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. 2.5.1 Fortalecimiento del acceso a la alimentación de la población en condición de vulnerabilidad.	2.3.1.1 Fortalecer los programas y apoyos sociales en materia de ingreso. 2.5.2.1 Brindar capacitación para producir, transformar y conservar alimentos.

Fuente: PED 2040.

Adicionalmente en este acápite se realizó la alineación de las Metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con los objetivos e indicadores de los instrumentos de planeación estatal, como son el PED, el Programa de Gobierno y los Programas Sectoriales, de la siguiente manera.

Cuadro 4.8. Alineación de instrumentos de planeación con los ODS.

Meta ODS	Instrumento	Objetivo	Indicadores
1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior de 1,25 dólares al día.	PED 2040	Abatir la pobreza en todas sus vertientes y causas.	Porcentaje de población en situación de pobreza extrema.
1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	Actualización del Programa de Gobierno 2018-2024.	Fortalecer el acceso al ingreso para la población en situación de pobreza o vulnerables por ingreso del estado de Guanajuato.	Posición en el ranking nacional del porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.
1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	Actualización del Programa sectorial Desarrollo Humano y social 2019-2024.	Incrementar la empleabilidad de la población en las zonas de atención prioritaria.	Tasa de variación de personas insertadas en un empleo o autoempleo en zonas de atención prioritaria.

Fuente: PED 2040.

Los resultados detallados de ambos ejercicios fueron publicados en un documento disponible en la página web de IPLANEG, con publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato en enero del 2022, así como también fueron presentados al inicio del documento PED 2040.

La conclusión de estos ejercicios fue que los instrumentos de planeación estatal cuentan con una alineación a los objetivos y prioridades nacionales e internacionales, con el fin de orientar los esfuerzos hacia el desarrollo económico, el bienestar de los habitantes y la protección del medio ambiente.

Se valora positivamente la realización de estos ejercicios de alineación, que permiten valorar la inter - escalaridad de la planificación estatal, nacional y global, aspecto importante en la calidad de la planificación. No obstante, se estima que este mecanismo presentado como un mecanismo de monitoreo no es tal, pues se realiza solo una vez, antes de la publicación del PED, y por lo tanto, no responde a lo que el mismo IPLANEG define como monitoreo "proceso sistémico de recolección, análisis y uso de información de una intervención pública para mostrar el avance y logro de los objetivos", ni tampoco responde a lo que el mismo PED indica es una de las funciones del monitoreo "acercar información adecuada para la toma de decisiones durante la ejecución de los programas y proyectos y generar insumos útiles para el proceso de evaluación del Plan".

Un mecanismo de monitoreo del PED, debe ser permanente en el tiempo, en este caso, en el período de implementación del PED, y debe referirse al seguimiento y monitoreo de las acciones de implementación del Plan o a los resultados obtenidos por éste, ninguna de las cuales se logra con el mecanismo presentado.

b) Monitoreo del avance de las metas del Plan Estatal de Desarrollo

Este mecanismo consistió en un levantamiento y reporte sistemático y permanente de los indicadores relevantes definidos en el PED.

El sistema consiste en tableros que reportan anualmente el resultado de los indicadores y el avance en el logro de las metas respectivas (resultado proyectado para el período en particular), presentando para cada indicador, su línea base, el valor de la meta en el año correspondiente, el valor del último reporte del indicador, el logro respecto a la meta en términos porcentuales, con todo lo cual es posible definir cuatro categorías de cumplimiento:

- Cumplimiento mayor al 100% - Meta rebasada
- Cumplimiento de 91 al 100% - Meta cumplida
- Cumplimiento de 71 al 90% - Estamos cumpliendo
- Cumplimiento inferior al 71% - Meta incumplida

El monitoreo de los indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos planteados se realiza respecto a los cuatro principales instrumentos de planificación:

- Plan Estatal de Desarrollo 2024, desagregado en sus cuatro dimensiones, y en las líneas estratégicas de éstas.
- Programa de Gobierno 2018, desagregado en sus seis ejes,
- Los ocho Programas Especiales, y
- Los seis Programas Sectoriales.

Los resultados del avance en el logro de las metas para el año 2021 presenta los siguientes resultados:

Plan Estatal de Desarrollo	Resultado
• Cumplimiento global de metas Plan Estatal de Desarrollo 2024	84.16%
• Dimensión Humana y Social del PED	73.19%
• Dimensión Economía del PED	99.24%
• Dimensión Medio Ambiente y Territorio del PED	87.05%
• Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho	99.24%

Programa de Gobierno	Resultado
• Cumplimiento global de metas Programa de gobierno	90.00%
• Eje: Seguridad y paz social	77.66%
• Eje: Educación de calidad	92.15%
• Eje: Desarrollo ordenado y sostenible	94.65%
• Eje: Desarrollo humano y social	97.65%
• Eje: Economía para todos	91.33%
• Eje: Gobierno humano y eficaz	86.65%

Programas Sectoriales	Resultado
• Cumplimiento global de metas Programas Sectoriales	94.00%
• Seguridad y paz social	98.89%
• Educación de calidad	86.23%
• Desarrollo ordenado y sostenible	99.43%
• Desarrollo humano y social	91.40%
• Economía para todos	95.40%
• Gobierno humano y eficaz	93.08%

Programas Especiales	Resultado
• Cumplimiento global de metas Programas Especiales	92.00%
• Programa Estatal para el Desarrollo y Atención a las Juventudes del Estado de Guanajuato 2021-2024	82.38%
• Programa Estatal Movilidad 2021 -2024	82.12%
• Programa Estatal para prevenir, atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Guanajuato 2021 -2024	100.43%
• Programa Estatal de Derechos Humanos 2021 -2024	74.00%
• Programa Estatal para la igualdad entre Mujeres del Estado Guanajuato 2021 -2024	97.08%
• Programa Estatal de Turismo 2021 -2024	100.71%
• Programa de Protección de niñas, niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato 2021 -2024	99.40%
• Actualización del Programa Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2019 -2024	99.74%

Los resultados presentados en esta sección, demuestra que este sistema de monitoreo funciona de manera correcta y oportuna, con un marco conceptual definido basado en el enfoque de Gestión por Resultados, un adecuado ordenamiento y desagregación por instrumento de planificación, con información de resultados de indicadores para cada instrumento, con levantamiento oportuno de la información (2021), una comparación respecto a las metas y un sistema de presentación de los resultados en la web, todo lo cual se valora muy positivamente, pues permite a todos los agentes estatales, y en general, a todos los ciudadanos del Estado, conocer el resultado de un relevante número de indicadores y su avance respecto a las metas.

La disponibilidad de esta información en un portal especialmente dedicado al monitoreo del gobierno del Estado se considera una práctica destacable y digna de seguir por otros estados en la línea del gobierno abierto, lo cual sumado a la existencia de un Observatorio de Indicadores de Guanajuato, que presenta estos indicadores alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con las dimensiones del Plan Estatal de Desarrollo, a los Ejes de Gobierno y al Sistema Estatal de Información Estadística y Geográfica (SEIEG), con su situación actual y la trayectoria esperada de la visión 2040, es un sistema de monitoreo sólido metodológicamente, enfocado al ciudadano y a la rendición de cuentas.

Respecto a los logros presentados por el resultado de los indicadores en el sistema de monitoreo, se aprecian buenos resultados, con el cumplimiento de metas sobre el 90% para los planes sectoriales, especiales y el plan de gobierno, y de un 84% para los indicadores del PED. El análisis detallado de los resultados de cada una de las dimensiones del PED y sus indicadores se presentará en la siguiente sección de este informe.

c) Monitoreo del avance de proyectos de gran visión

La investigación evaluativa permitió conocer que este mecanismo de monitoreo no se ha implementado, e incluso los proyectos de gran visión mencionados en el PED 2040 no se han considerado para su implementación por el gobierno estatal, ni son parte de la cartera de proyectos del Sistema Estatal de Inversión, ni del Banco Integrado de Proyectos de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (SFIA).

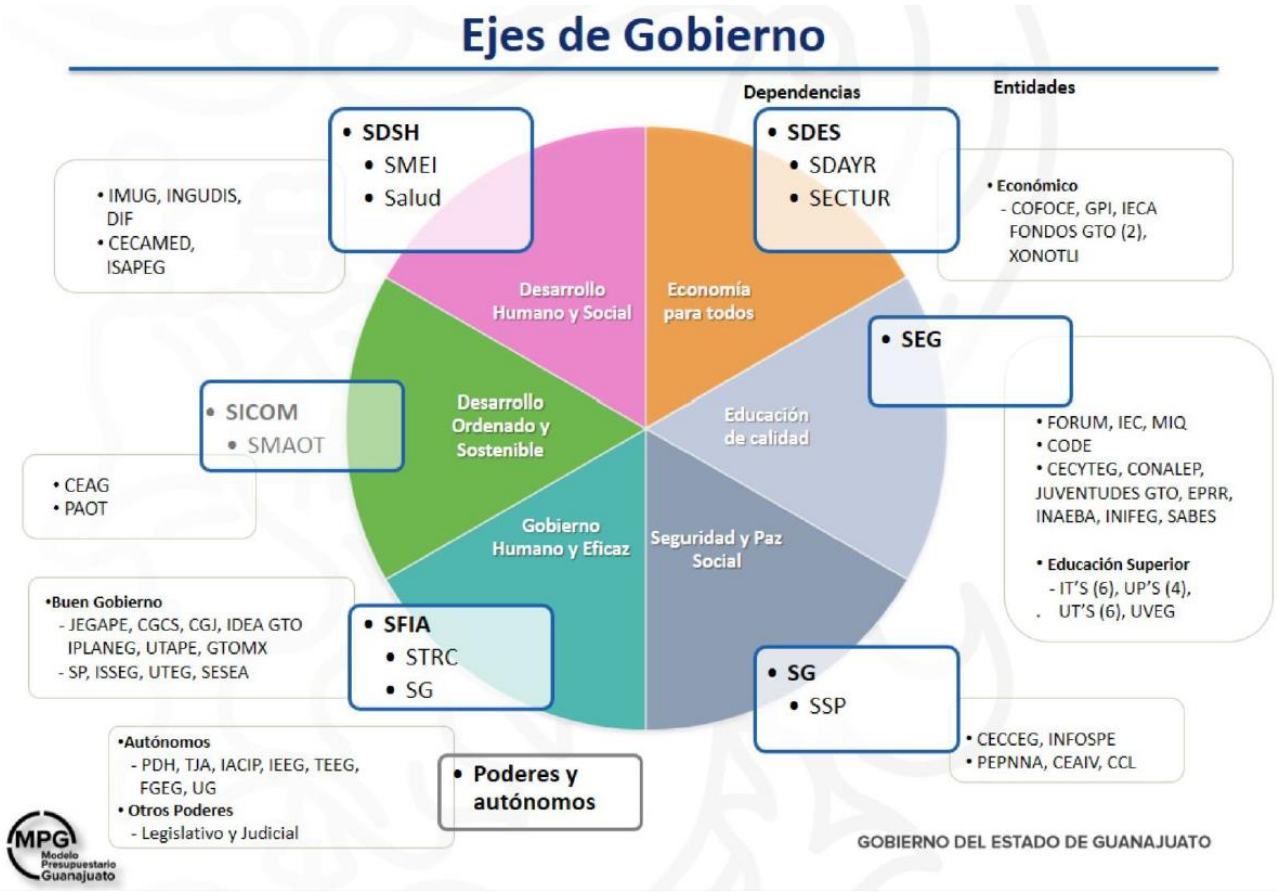
d) Análisis de la inversión por cada dimensión del Plan Estatal de Desarrollo

La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (SFIA) organiza su gestión presupuestaria en 91 Programas Presupuestarios (PP) que conforman el presupuesto del Estado, basado en un modelo de presupuesto por programas. Este modelo se caracteriza por la identificación de los bienes y servicios producidos y entregados, con la identificación de los resultados esperados debido a la gestión pública, fomentando el mejor aprovechamiento de los recursos y la generación de valor público, mediante el monitoreo del logro de sus objetivos. Para esto se usa la Metodología de Marco Lógico, con la construcción de Matrices de Indicadores para cada uno de los 91 PP, matrices que contienen indicadores de desempeño para cada uno de sus elementos (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), a los cuales se les hace el monitoreo.

Dentro de los PP, y en las actividades de sus respectivas MIR, se encuentran los Procesos Sustantivos de las instituciones, así como los Proyectos de inversión social y no social, instrumentos públicos que finalmente generan los bienes y servicios que son producidos por los PP y finalmente entregados a la ciudadanía, todos los cuales son medidos por los indicadores de desempeño que son monitoreados.

Los PP están organizados en 80 organismos públicos, los cuales responden a los 6 ejes de gobierno, según se presenta en la siguiente figura.

Figura 4.6. Ejes de Gobierno y organismos participantes

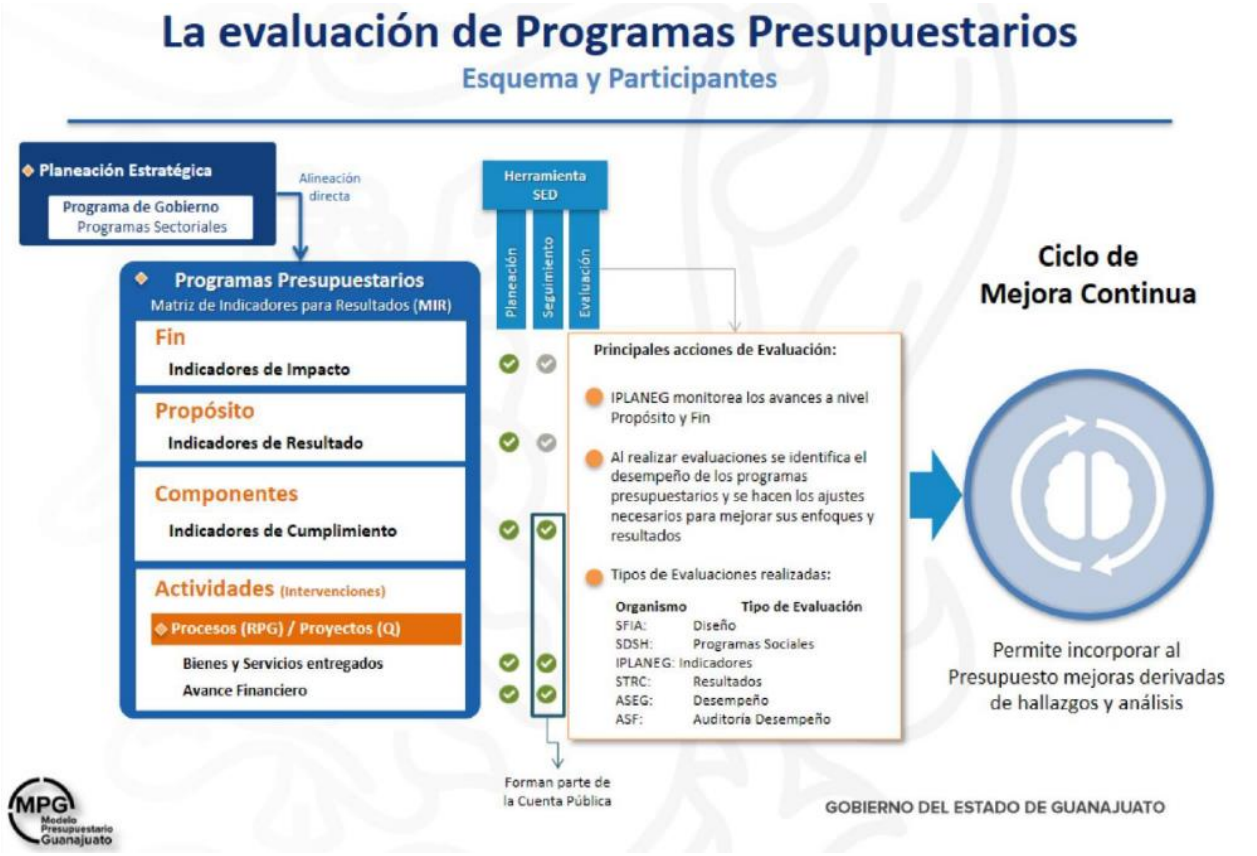


Fuente: SFIA.

De esta manera, los PP son los encargados de lograr los objetivos de los Ejes de gobierno, y por lo tanto, del Programa de Gobierno.

Las dependencias definen los bienes y servicios a entregar en sus procesos sustantivos y sus proyectos con perspectiva estratégica, definiéndoles metas a sus PP operacionalizados en sus MIRs. A estas metas se les realiza un monitoreo acompañado de evaluaciones específicas, según se defina en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de Guanajuato, tal como se presenta en la siguiente figura.

Figura 4.7. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)



Fuente: SFIA.

Como se aprecia en la figura, el monitoreo se basa en el análisis de los indicadores de los PP, a nivel de Propósito y Fin, lo que es complementado por la realización de distintos tipos de evaluaciones de los procesos y proyectos identificados en las mismas MIR.

La existencia de este Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se evalúa muy positivamente[38], pues genera información que puede ser usada para fines de mejoramiento de la gestión y para la toma de decisiones presupuestarias, fomentando la práctica de presupuestos por resultados. Sin embargo, este sistema se refiere al monitoreo de la inversión (gasto) del Estado, que es posible asociar directamente al Programa de Gobierno y sus 6 Ejes, pero no es un sistema de monitoreo del PED 2024, pues no permite "generar insumos útiles para el proceso de evaluación del Plan", como lo declara el mismo PED, debido a que en rigor no está asociado al PED, sino que está asociado al Presupuesto de Egresos de Guanajuato, y por lo tanto, a toda la gestión pública, que está vinculada a un sistema de evaluación del desempeño asociado al Programa de Gobierno.

Este sistema permite monitorear correctamente el Programa de Gobierno, pero no directamente el resto de los instrumentos de planificación estatal, pues, aunque los instrumentos estén alineados, tienen una estructura y lógica diferente.

[38] Este Sistema fue evaluado el año 2021 por ILPES, no siendo el objetivo de este informe volver a evaluarlo.

El SED está directamente relacionado con el presupuesto, no con la planificación, pues ambos instrumentos poseen diferente estructura, ejes estratégicos y objetivos, lo que impiden el seguimiento sistemático de ambos con los mismos instrumentos (MIR), a pesar de la ya comentada alineación entre el PG y el PED, alineación teórica, que no es posible llevar a términos prácticos en un sistema de monitoreo del PED en base al seguimiento de los indicadores de los PP.

Al respecto, cabe destacar el esfuerzo realizado por IPLANEG y SFIA en la realización de diversos ejercicios de alineación de los PP con los diferentes instrumentos de planificación, existiendo tableros de alineación entre los Programas Presupuestarios y sus indicadores, con las Líneas Estratégicas, Estrategias, Objetivos y Dimensiones del PED. También hay tableros de alineación de los PP y sus indicadores con las Líneas Estratégicas, Estrategias, Ejes estratégicos del Programa de Gobierno. Además, hay tableros de alineación de los Programas Presupuestarios y sus indicadores con las Líneas Estratégicas, Estrategia Sectorial y Objetivo Sectorial de los Programas Sectoriales.

Los ejercicios mencionados, se evalúan positivamente como un intento de conocer la alineación del presupuesto con los distintos instrumentos de planificación, pero no entregan información respecto a la inversión (gasto) en cada uno de los elementos definidos, para cada tipo de instrumento, que permita hacer una alineación real del Plan – Presupuesto, por ejemplo, identificando cuantos recursos se destina a cada objetivo, a cada línea estratégica o dimensión, conociendo así el esfuerzo y prioridad real de la política pública, identificando donde se concentran los gastos y donde podrían encontrarse vacíos o falta de recursos, generando así información que podría usarse en la discusión presupuestaria, en búsqueda de lograr un presupuesto por resultados.

Como se analizó anteriormente, la alineación entre los distintos instrumentos de planificación no es fuertemente congruente, por lo que, si hay alineación entre el presupuesto organizado en los PP y el Programa de Gobierno, no significa que exista alineación con el resto de los instrumentos de planificación alineados al programa de gobierno.

Lo que agregaría información relevante sería realizar una relación de recursos con objetivos, es decir, alinear los montos que se manejan en los PP con los distintos elementos de los planes, de manera de vincular no solo objetivos con objetivos, sino presupuestos (recursos) con objetivos. No obstante, esta desagregación metodológicamente es más compleja, pues no se puede asociar un PP con solo un objetivo, línea estratégica, estrategia, etc. pudiéndose duplicar la asignación de recursos.

4.3.2 Evaluación

a) Evaluaciones externas

En el PED se propone la realización de una evaluación externa de resultado e impacto para cada una de sus dimensiones, a realizarse entre julio y agosto del tercer año de gestión de la administración en turno. El plazo previsto ya se cumplió y no se realizaron estas evaluaciones, ni se espera realizarlas en un futuro cercano.

b) Agenda Anual de Evaluación

Esta agenda corresponde a las evaluaciones que se realizan en el marco del Sistema de Evaluación del Estado de Guanajuato (SEEG), por lo que involucra distintos tipos de evaluaciones que define realizar el

Consejo Estratégico de Evaluación. Se indica que se realizarán diferentes tipos de evaluaciones de cada uno de los apartados de acuerdo con el nivel de maduración, lo cual se ha cumplido parcialmente, pues la evaluación que se presenta en este documento es una evaluación intermedia surgida en la Agenda Anual de Evaluación.

Al respecto, la realización de esta evaluación se considera necesaria y suficiente, pues se realiza en un momento oportuno para la actualización del PED y su carácter de intermedia, con un análisis de diseño y resultados, adecuado para los fines de mejorar los elementos del PED para un nuevo período.

También se debe mencionar el Plan Anual de Evaluación de Programas Sociales Estatales, que incluye un conjunto de evaluaciones de programas, en aspectos de diseño, procesos y desempeño, lo cual se valora positivamente, pues apunta a mejorar directamente la Dimensión de Desarrollo Humano y Social, aportando transversalmente a otras dimensiones sin ser evaluaciones propias del PED.

Nuevamente, al igual que en el monitoreo, se aprecia que existe un buen sistema de evaluación, pero de las políticas públicas en general del Estado, que no debe confundirse con la evaluación del PED, la cual debe centrarse en aspectos específicos de éste, como el logro de los objetivos (metas), las líneas estratégicas, y si cumple su función de ser la carta de navegación desde la cual se desprenden los otros instrumentos de planificación, o cómo influye en las distintas etapas de la gestión pública, como es la planificación, el presupuesto y el monitoreo y la evaluación.

c) Barómetro del Desarrollo

Este instrumento corresponder a una encuesta ciudadana, actividad participativa realizada para la actualización del PED, que incluye preguntas de evaluación del PED anterior, así como propuestas para su actualización. No es precisamente un mecanismo de evaluación del PED, pero entrega información relevante para su rediseño. Según lo investigado, esta encuesta se realizará en el año 2023 como insumo para la actualización del PED, valorándose positivamente su existencia, pero acordando que no se refiere a la función de evaluación del PED como fue incorporada en éste.

d) Informe Global de evaluación

Este informe, propuesto en dos etapas: a los dos años del inicio de su puesta en marcha y en el segundo año, previo a la actualización del PED, planteado como una síntesis de las evaluaciones terminadas hasta el momento, y el seguimiento a la implementación de los aspectos susceptibles de mejora identificados, nunca se ha realizado, pues en el período indicado no han existido evaluaciones del PED.

4.4 Avance por Dimensión

Esta evaluación ha analizado la evolución de los 90 indicadores contemplados en el PED 2040, de los cuales 28 corresponden a la dimensión “Humana y Social, 28 a la dimensión “Economía”, 15 a la dimensión “Medio Ambiente y Territorio” y 19 a la dimensión “Administración Pública y Estado de Derecho”.

4.4.1 Metodología

El análisis del avance de los indicadores del PED 2040, consistió en el examen del progreso del Estado de Guanajuato en los 90 indicadores de seguimiento de las 4 dimensiones que lo componen, considerando las metas propuestas en el PED al año 2040, y las proyecciones de escenarios conservador y optimista que fueron descritos en este instrumento de planeación. Sin cuestionar la relevancia de los indicadores, ya que dicha valoración se hace en otro acápite de este documento.

Las fuentes de información utilizadas para cuantificar los indicadores abarcan mediciones, censos, encuestas de hogares y registros administrativos. Como ya ha sido presentado en capítulos anteriores en este documento, se privilegió la selección de indicadores que fueran de actualización periódica, de fuentes oficiales y reconocidas, de manera que permitieran la comparación con el resto de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, para algunos de los indicadores originalmente contemplados no se han publicado datos actualizados o fue descontinuada su publicación o su medición.

Medidas utilizadas para el análisis:

Para dimensionar el progreso de los indicadores del PED 2040, se utilizó una metodología empleada para evaluar la evolución de indicadores en evaluaciones de otros planes de desarrollo de largo plazo[39], según se describen a continuación:

Velocidad media:

Esta medida ha sido calculada como la diferencia entre el último valor disponible con el indicador en la línea base, dividido entre los años que han transcurrido entre dichas mediciones.

Formula:

$$Velocidad\ Media = \frac{Y_F - Y_I}{F - I}$$

Donde:

Y_F = Valor del indicador en el último año observado
Y_I = Valor del indicador en la línea base
F = Último año en que se observa el indicador
I= Año de la línea base del indicador

Por ejemplo:

Un indicador cuyo valor en el año 2020 es de 20.3% y el valor de la línea base en el año 2015 es 25.6%, se resolvería como sigue:

$$1)\ Velocidad\ Media = \frac{20.3 - 25.6}{2020 - 2016}$$

[39] Véase por ejemplo la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la República Dominicana.

$$2)\ Velocidad\ Media = \frac{-5.3}{4}$$

$$3)\ Velocidad\ Media = -1.32$$

Este resultado indica que, anualmente se observa que este indicador en promedio ha disminuido -1.32%, lo mismo aplicaría si el indicador se midiera en otras unidades, como número de accidentes vehiculares, cantidad de médicos por cada 100 mil habitantes, etc.

Para los indicadores con datos anuales disponibles se ha calculado la diferencia interanual y a partir de este resultado se ha calculado el promedio de la suma de los cambios interanuales.

$$Velocidad\ Media = Promedio(Y_F - Y_{F-1}, Y_{F-1} - Y_{F-2}, \dots, Y_{I+1} - Y_I)$$

Donde:

$Y_F =$ Valor del indicador en el último año observado
$Y_I =$ Valor del indicador en la línea base

Por ejemplo:

Cuando se cuente con datos anuales, entonces la velocidad media se calcularía de la siguiente manera.

$$1)\ Velocidad\ Media = Promedio(20.3 - 21.8, 21.8 - 23.2, 23.2 - 28.7, 28.7 - 24.5, 24.5 - 25.6)$$
$$2)\ Velocidad\ Media = Promedio(-1.5, -1.4, -3.5, 4.2, -1.1)$$
$$3)\ Velocidad\ Media = -0.825$$

En este caso como se conocen todos los cambios interanuales del periodo observado, se puede calcular con mayor precisión la velocidad media del indicador, en el ejemplo anterior el indicador disminuyó -1.32%, mientras que en este caso la disminución fue de -0.82% promedio anual.

Porcentaje de avance de los indicadores:

Esta medida ha sido calculada con respecto a la línea base y la meta del escenario conservador. Cuando la meta del escenario conservador ha sido alcanzada de forma anticipada, entonces el porcentaje de avance se calcula respecto a la meta del escenario optimista.

- El cálculo responde a un promedio simple.
- Se han tomado todos y cada uno de los indicadores a los cuales se les ha podido calcular el porcentaje de avance.
- Aquellos indicadores que solo poseen información de línea base, no es posible calcular su porcentaje de avance, y por ende no han sido incluidos para calcular el porcentaje de avance por dimensión.

Formula:

$$Porcentaje\ de\ avance = \frac{Y_F - Y_I}{Y_M - Y_I} \times 100$$

Donde:

$Y_F =$ Valor del indicador en el último año observado
$Y_I =$ Valor del indicador en la línea base
$Y_M =$ El valor meta del indicador.
M = El año en el que se define la meta.

Por ejemplo:

Un indicador cuya meta es reducir la pobreza al 20.4% en 2040, el valor de la línea base en el año 2016 es 39.4% y el último valor reportado es de 42.7%, entonces aplicando la formula descrita se calcularía como sigue:

$$1)\ Porcentaje\ de\ avance = \frac{(42.7 - 39.4)}{(20.4 - 39.4)} \times 100$$

$$2)\ Porcentaje\ de\ avance = \frac{3.3}{-19} \times 100$$

$$3)\ Porcentaje\ de\ avance = -0.1736 \times 100$$

$$4)\ Porcentaje\ de\ avance = -17.36$$

Este resultado indica que, ya que la pobreza ha aumentado de 39.4% (2016) a 42.7% (2020), en lugar de existir un avance hay un retroceso de -17.36% respecto al alcance de la meta. Si el resultado es positivo, entonces se ha avanzado en el logro de la meta.

Proyección de trayectoria de indicadores:

Para comprobar si la velocidad media obtenida es la óptima para el cumplimiento de la meta conservadora al 2040, se calcula la proyección lineal utilizando el siguiente ejercicio aritmético:

$$Valor\ proyectado = Y_F + (Velocidad\ media \times (M - F))$$

Donde:

$Y_F =$ Valor del indicador en el último año observado
M = El año en el que se define la meta.
F = Último año en que se observa el indicador

Por ejemplo:

Un indicador con un valor de 40.5% en el último año observado (2020) con una velocidad media de 1.03, año de la meta 2040, se calcularía de la siguiente manera:

$$1)\ Valor\ proyectado = 40.5 + (1.03 \times (2040 - 2020))$$

$$2)\ Valor\ proyectado = 40.5 + 20.6$$

$$3)\ Valor\ proyectado = 61.1$$

Este resultad indica, que al 2040 este indicador alcanzaría un valor de 61.1, en el supuesto de que continuara con la misma velocidad media hasta el año 2040.

Velocidad óptima escenario conservador y optimista:

Si se comprueba que la velocidad media obtenida (en función al punto anterior), no es la óptima para el alcance de la meta del 2040, se calcula la velocidad media óptima para los escenarios conservador y optimista:

$$Velocidad\ Media\ Óptima = \frac{Y_M - Y_I}{M - I}$$

Donde:

$Y_I =$ Valor del indicador en la línea base
$Y_M =$ El valor meta del indicador.
M = El año en el que se define la meta
I= Año de la línea base del indicador

Por ejemplo:

La velocidad media óptima de un indicador cuyo valor de la meta (optimista o conservador) al año 2040 es 20.1 y el valor de la línea base en el 2016 es 40.5, entonces se resolvería de la siguiente manera:

$$Velocidad\ Media\ Óptima = \frac{20.1 - 40.5}{2040 - 2016}$$
$$Velocidad\ Media\ Óptima = \frac{-20.4}{24}$$
$$Velocidad\ Media\ Óptima = -3.6$$

El resultado indica, que para alcanzarse la meta al 2040, este indicador debería de mostrar una reducción anual de -3.6.

A partir de los resultados de aplicación de las fórmulas antes presentadas y los datos disponibles para cada uno de los indicadores, se clasificaron según tres categorías referidas al desempeño en el periodo observado y dos categorías respecto a la posibilidad del logro de las metas, según se presenta en la siguiente tabla, incluyendo símbolos para su fácil identificación.

Cuadro 4.9. Descripción de leyendas para el análisis de resultados de indicadores PED 2040

Leyenda	Descripción	Símbolo
Avance óptimo	El indicador tiene una trayectoria en línea o por encima de la proyección del escenario conservador.	
Avance moderado	El indicador ha avanzado respecto al valor de la línea base, sin embargo, se encuentra por debajo de la proyección conservadora.	
En retroceso	El indicador ha retrocedido respecto al valor de la línea base.	
Sin información	No hay información actualizada o la publicación del indicador ha sido descontinuada por la fuente responsable de su producción.	S/I
Alcanzaría la meta 2040	De acuerdo con la velocidad media actual el indicador alcanzaría la meta conservadora en el 2040.	
No alcanzaría la meta 2040	De acuerdo con la velocidad media actual el indicador no alcanzaría la meta conservadora al 2040.	

Fuente: Elaboración propia.

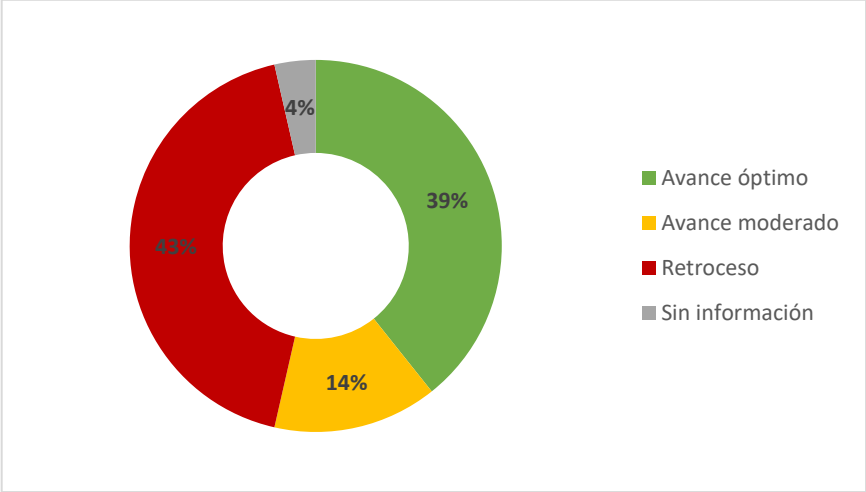
Adicionalmente al análisis del avance en los indicadores según las metas establecidas en el PED 2040, y de modo complementario, se incorporó una comparación de los indicadores con otros Estados de México, utilizando la ubicación de Guanajuato en el ranking del indicador a nivel nacional.

A continuación, se presentan los resultados encontrados en el avance de los indicadores para las cuatro dimensiones establecidas en el PED 2040. Adicionalmente, en el Anexo 13 se presentan las gráficas con la evolución de cada uno de los indicadores analizados y de las proyecciones de los indicadores respecto a si alcanzarán las metas según su velocidad de avance.

4.4.2 Dimensión Humano y Social

La dimensión "Humana y Social" se divide en 3 líneas estratégicas: Bienestar Social, Educación para la Vida, y Grupos de Atención Prioritaria. Estas líneas estratégicas a su vez contemplan 8 objetivos, 36 estrategias, 28 metas y se utilizan 28 indicadores para dar seguimiento a resultados de desarrollo. El gráfico 4.2 muestra la situación general de los indicadores contemplados en esta dimensión, y en seguida se muestra el detalle de avance de los indicadores para cada una de las líneas estratégicas y objetivos que conforman esta dimensión.

Gráfico 4.2. Evolución de indicadores dimensión Humana y Social



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

a) Línea Estratégica 1.1 Bienestar Social

Esta línea estratégica plantea que, "para generar un verdadero bienestar social, es necesario generar las condiciones para el desarrollo pleno de las y los guanajuatenses ya sea en el plano individual, familiar y en comunidad". Para ello, se trazaron 4 objetivos, 16 estrategias, 13 metas con sus respectivos 13 indicadores.

Como *primer objetivo (1.1.1)* se propone "Abatir la pobreza en todas sus vertientes y desde sus causas", y para ello se establecen 3 metas: Disminuir al 20.4 el porcentaje de la población en situación de pobreza en el 2030 como escenario optimista o al 2040 como escenario conservador, disminuir al 2040 entre 1.3 y 2.1 la población en situación de pobreza extrema y alcanzar un índice de rezago social entre -1.36 y -0.52 en el año 2040.

De acuerdo con los últimos datos disponibles, el porcentaje de población en situación de pobreza ha pasado de 39.4% en 2016 a 43.7% en 2020, esto representa un retroceso de -17.37% respecto a la meta de alcanzar un 20.4% al 2040. Sin embargo, Guanajuato ha avanzado dos posiciones respecto al resto de las entidades federativas pasando del lugar 18 en 2016 al lugar 16 en 2020, y se ubica 1.21% por debajo del promedio nacional de 43.91%.

Cuadro 4.10. Objetivo 1.1.1 Abatir la pobreza en todas sus vertientes y desde sus causas.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de población en situación de pobreza	2016	39.4	2020	42,7	43,91	20,4	20,4		-17,37%	18	16	-2
Porcentaje de población en situación de pobreza extrema.	2014	5,51	2020	4,54	8,52	2,1	1,3		28,45%	17	17	-
Índice de rezago social	2015	-0.058	2020	-0,21	N/A	-0,52	-1,36		33,19%	20	17	-3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio Ciudadano y de las fuentes oficiales de cada indicador.

Por su parte la población en situación de pobreza extrema ha pasado de 5.51% en 2014 a 4.54% en 2020, mostrando así un avance de 28.45% respecto a la meta al 2040 de disminuir la pobreza extrema a un 2.1%. Sin embargo, a pesar de que este indicador se encuentra en situación de avance óptimo, la entidad mantiene en 2020 la posición 17, misma que ocupaba en el año 2016 en el ranking con las demás entidades federativas. Por último, el índice de rezago social muestra también un avance del 33.19% respecto a la meta conservadora (-0.52), ya que ha pasado de un valor de -0.058 en 2015 a -0.21 en 2020. Además, en el periodo observado, Guanajuato pasó del lugar 20, al 17 cuando se le compara con los demás estados.

El segundo objetivo (1.1.2) de esta línea estrategia es "otorgar servicios de salud oportunos, con altos estándares de calidad y seguridad para las y los pacientes". Para lograrlo se establecen las siguientes metas:

- Reducir a cero el porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud entre los años 2022 y 2032.
- Incrementar la razón de médicos en instituciones públicas de salud en contacto con el paciente por cada mil habitantes entre 2.85 y 3.36.
- Disminuir la razón de mortalidad materna a 15 entre los años 2030 y 2040.
- Disminuir la mortalidad por diabetes mellitus por cada 100 habitantes entre 64.9 y 73.3.
- Disminuir la tasa de mortalidad infantil a 4 entre 2035 y 2040.
- Disminuir a 6 la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años entre 2035 y 2040.
- Incrementar la esperanza de vida entre 78.9 y 80.2 años.

A la fecha el porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud representa el 24.85% de la población guanajuatense, un aumento significativo respecto al 15.4% reportado en el año 2014. El aumento de este indicador se traduce en un retroceso de -61.15% en el avance del logro de la meta de 0% al 2040. En el periodo observado Guanajuato pasó de la posición 13 en 2014 a la 19 en 2020 respecto a las demás entidades federativas, y se ubica 0.7% por encima del promedio nacional el cual es de 28.15%.

El indicador relacionado a la razón de médicos en instituciones públicas de salud en contacto con los pacientes por cada mil habitantes pasó de 1.41 en 2014 a 1.58 en 2020, lo cual, si bien representa un avance respecto al valor de la línea base, se encuentra por debajo del valor esperado en 2020 de 1.7 para el escenario conservador. Sin embargo, es importante destacar que en periodo 2015-2020 Guanajuato pasó de ocupar el puesto 30 al 27 en el ranking de entidades federativas, aunque permanece por debajo del promedio nacional de 1.86.

La razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos) ha mostrado una evolución muy favorable pasando de 31.9 en 2015 a 24.76 defunciones por cada 100,000 nacidos vivos. Esto representa un avance del 39.72% respecto a la meta de 15 defunciones en 2040. En este indicador Guanajuato ha avanzado 7 posiciones en el ranking, en 2015 ocupaba la posición 14 y en 2020 está en la posición 7, también se ubica muy por debajo del promedio nacional de 36.16 defunciones maternas por cada 100,000 nacidos vivos.

La mortalidad por diabetes mellitus por cada 100 mil habitantes ha pasado de 89.4 en 2015 a 119.84 en 2020, esto representa un retroceso de -18.71% en el alcance de la meta conservadora de 73.3 al 2040. Guanajuato también se encuentra por encima del promedio nacional de 116.9, sin embargo, el estado avanzó 2 posiciones en el ranking de entidades federativas pasando del lugar 25 en 2015 al 23 en 2020.

Cuadro 4.11. Objetivo 1.1.2 Otorgar servicios de salud oportunos, con altos estándares de calidad y seguridad para las y los pacientes.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud	2014	15,42	2020	24,85	28,15	0	0*		-61,15%	13	19	+6
Razón de médicos en instituciones públicas de salud en contacto con el paciente por cada mil habitantes	2015	1,41	2020	1,58	1,86	2,85	3,36		11,81%	30	27	-3
Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos estimados)	2015	31,19	2019	24,76	36,16	15	15*		39,72%	14	7	-7
Mortalidad por diabetes mellitus por cada 100 mil habitantes.	2015	89,4	2020	119,84	116,9	73,3	64,9		-18,71%	25	23	-2
Tasa de mortalidad infantil	2015	10,81	2020	10,13	11,38	4	4*		9,99%	16	14	-2
Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años	2015	12,96	2019	17,5	15,42	6	6*		-65,23%	25	27	+2
Esperanza de Vida al nacer	2015	75,5	2022	75,49	74,71	78,9	80,2		-0,29%	18	18	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio Ciudadano y de las fuentes oficiales de cada indicador. *Proyección al 2030.

La tasa de mortalidad infantil en 2020 es de 10.13 por cada 100, 000 menores, mientras que en 2015 era de 10.81. Si bien se ha avanzado respecto a la línea base, este progreso es inferior a la proyección conservadora de 9.44 en 2020. Guanajuato pasó del lugar 16 en 2015 al 14 en 2020, y se encuentra por debajo del promedio nacional de 11. 38.

La tasa de mortalidad en niños menores de 5 años en 2015 era de 12.96 y pasó a 17.5 en 2020, 2.08 por encima del promedio nacional. En este mismo periodo, el estado de Guanajuato pasó del lugar 27 al 25 respecto al resto de las entidades federativas.

La esperanza de vida al nacer se ha mantenido en el mismo nivel de 75.5 años en el periodo 2015 al 2022, Guanajuato se ha ubicado en este periodo en la posición 18 en comparación con los otros estados y se ubica por encima del promedio nacional de 74.71 años. Sin embargo, el valor del indicador se encuentra por debajo de la proyección conservadora de 76.45 años en 2020.

El *objetivo 1.1.3* busca "Incrementar el acceso de las personas a una vivienda digna", y se propone disminuir el porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda entre 1.29 y 4.28. Al respecto, el porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda pasó de 8.77% en 2015 al 5.94% en 2020, mostrando un avance optimo respecto a la meta al 2040, y ubicándose en la posición número 8 en 2020 y muy por debajo del promedio nacional de 9.32%.

Cuadro 4.12. Objetivo 1.1.3 Incrementar el acceso de las personas a una vivienda digna

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda.	2015	8.77	2020	5,94	9,32	4,28	1,28		63,03%	10	8	-2

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

El objetivo 1.1.4 se propone "Asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia". Para ello busca alcanzar 3 metas: Disminuir la prevalencia delictiva en delitos en contra de las mujeres, entre 15,859 y 17,699, disminuir la tasa bruta anual de defunciones por homicidio de mujeres entre 0.6 y 1.9 y eliminar la desigualdad de género entre 2030 y 2040.

Cuadro 4.13. Objetivo 1.1.4 Asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Prevalencia delictiva en delitos contra las mujeres	2015	26,896	2020	20,411.84	22130	17699	15859		70,51%	20	15	-5
Tasa bruta anual de defunciones por homicidio de mujeres	2015	4.01	2019	12.6	6.03	1,9	0,6		-565,85%	19	29	+10
Índice de desigualdad de género	2012	0.37	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	8	N/D	N/D

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Al 2020 la prevalencia delictiva en delitos contra las mujeres ha disminuido de 26,896 delitos por cada 100,000 mujeres a 20,411 en 2020, esto representa un 70.51% de avance respecto a la meta conservadora de 17,699 al 2040. En este respecto, Guanajuato ha avanzado 5 posiciones en comparación con los otros estados pasando del lugar 20 al 15 y ubicándose por debajo de promedio nacional de 22,130.

En contraste, la tasa bruta anual de defunciones por homicidio de mujeres se ha incrementado de 4.01 por cada 100,000 mujeres en 2015 a 12.6 en 2019, esto representa un retroceso de -565.85% respecto a la meta conservadora trazada al 2040 de 1.9. Guanajuato retrocedió 10 lugares al compararse con las demás entidades federativas, y se encuentra por encima del promedio nacional de 6.03 defunciones por homicidios por cada 100,000 mujeres. Para el indicador de desigualdad de género no se cuenta con información actualizada disponible.

b) Línea Estratégica 1.2 Educación para la Vida

Esta línea estratégica busca "asegurar la incorporación, el desarrollo y la culminación de todos los grados de estudio de la población guanajuatense, para lograr un mejor nivel de desarrollo y permitir a las y los jóvenes definir su proyecto de vida como base para enfrentar los desafíos de la actualidad. Asimismo, fomentar la activación física, el deporte y la cultura como medios de expresión y de realización". Para ello se propone alcanzar 3 objetivos a través de 12 metas.

El *objetivo 2.1* propone "lograr una cobertura universal en la educación obligatoria, mediante un modelo educativo de calidad con diversidad, equidad e igualdad de género que cuente con personal docente capacitado y profesionalizado". Para ello se trazaron las siguientes 8 metas:

- Abatir el rezago educativo de la población de 3 a 15 años de edad entre 2030 y 2040
- Abatir el rezago educativo de la población de 16 años y más nacida a partir de 1982 entre 2030 y 2040
- Lograr la alfabetización total de las personas de 15 a 24 años de edad entre 2030 y 2040
- Incrementar el grado de escolaridad promedio a 12 años (bachillerato concluido) a 12 al 2040 (Optimista) continuar con la tendencia (Conservador)
- Incrementar el puntaje promedio de los alumnos de sexto de primaria en matemáticas entre 500 a 528 puntos.
- Incrementar el puntaje promedio de los alumnos de sexto de primaria en lenguaje y comunicación entre 500 a 538 puntos.
- Incrementar el puntaje promedio de los alumnos de 3ero de secundaria en matemáticas entre 507 a 527 puntos.
- Incrementar el puntaje promedio de los alumnos de 3ro de secundaria en lenguaje y comunicación entre 500 a 531 puntos.

El porcentaje de la población de 3 a 15 años con rezago educativo presenta un retroceso respecto a la meta conservadora al 2040 del -35.11%, ya que pasó de 8.63% en 2015 a 10.66% en 2020. Guanajuato también retrocedió un lugar en el ranking comparativo con el resto de las entidades federativas y pasó del lugar 22 al 23.

En el mismo sentido, el porcentaje de la población de 16 años y más con rezago educativo ha aumentado de 20.5 en 2015 a 26.92 en 2020, lo cual representa un retroceso de -34.33% respecto a la meta conservadora la cual se propone eliminar el rezago educativo en 2040.

La tasa de alfabetización muestra un leve progreso respecto al valor de la línea base pasando de 99.2% en 2015 a 99.31% 2021, si bien esto representa un 13.75% de avance de la meta, se ubica por debajo de la proyección conservadora de 99.39% al 2021. Guanajuato también avanzó dos posiciones en el ranking comparativo con las demás entidades federativas, del lugar 18 al 16, y se ubica actualmente por encima del promedio nacional de 99.13%.

Cuadro 4.14. Objetivo 1.2.1 Lograr una cobertura universal en la educación obligatoria, mediante un modelo educativo de calidad con diversidad, equidad e igualdad de género que cuente con personal docente capacitado y profesionalizado

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de la población de 3 a 15 años con rezago educativo	2015	8.63	2020	10.66	9,95	0	0		-35,11%	22	23	+1
Porcentaje de la población de 16 años y más nacida a partir de 1982 con rezago educativo	2015	20.5	2020	26.92	21,52	0	0		-34,33%	26	27	+1
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad	2015	99.2	2021	99.31	99.13	100	100		13,75%	18	16	-2

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años	2015	8.38	2021	9.17	9,86	12	12		21,82%	27	27	-
Puntaje promedio de los alumnos de sexto de primaria en matemáticas / INEE	2015	496	2018	495	503	500	528		-25,00%	21	22	+1
Puntaje promedio de los alumnos de sexto de primaria en lenguaje y comunicación / INEE	2015	489	2018	498	501	500	538		81,82%	27	20	-7
Puntaje promedio de los alumnos de 3ro. De secundaria en matemáticas / INEE	2015	507	2017	506	497	507	527		-5,00%	6	12	+6
Puntaje promedio de los alumnos de 3ro. De secundaria en lenguaje y comunicación / INEE	2015	499	2017	497	495	500	531		-6,25%	16	18	+2

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

En las mediciones realizadas a los alumnos guanajuatenses de sexto de primaria pasaron de un puntaje promedio de 496 en 2015 a 495 en 2018 en matemáticas lo cual significa un retroceso de -25% respecto a la meta 2040 de 500 puntos. En lenguaje y comunicación el mismo grupo de estudiantes obtuvo 489 puntos en promedio en 2015 y 498 en 2018, avanzando así un 81.82% en la meta a 2040 de lograr 500 puntos en promedio. En los puntajes promedio de las pruebas de matemáticas Guanajuato retrocedió una posición, y en lenguaje y comunicación avanzó 7 posiciones, ubicándose en los lugares 22 y 20 respectivamente.

En las mismas mediciones, los alumnos de tercero de secundaria obtuvieron un puntaje promedio de 507 en 2015 y 506 en 2017 retrocediendo -5% respecto a la meta conservadora de mantener el promedio de la línea base, y en lenguaje y comunicación en 2015 el puntaje promedio fue de 499 y en 2017 de 497, retrocediendo un -6.25% respecto a la meta del escenario optimista de alcanzar un puntaje promedio de 531 en 2040. Guanajuato retrocedió 6 posiciones en matemáticas y 2 en lenguaje y comunicación en el ranking de comparación con los demás estados ocupando el lugar 12 y 18 respectivamente.

El *objetivo 2.2* visualiza "incrementar la cobertura de la educación superior con calidad, pertinencia y equidad". Se compone de 3 metas: Incrementar la tasa de absorción en educación superior a 87.15 entre 2030 y 2040, incrementar la cobertura en educación superior modalidad escolarizada y no escolarizada entre 41.07 y 58.9, e incrementar la cobertura en educación superior modalidad escolarizada entre 34.16 y 49.56.

Cuadro 4.15. Objetivo 1.2.2 Incrementar la cobertura de la educación superior con calidad, pertinencia y equidad.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Tasa de absorción en educación superior	2015	76.47	2020	55.02	63,6	87,15	87,15		-200,84%	19	25	+6
Cobertura en educación superior modalidad escolarizada y no escolarizada	2015	24.25	2021	33,29	41,97	41,07	58,9		53,75%	29	24	-5
Cobertura en educación superior modalidad escolarizada	2015	21.10	2021	26,21	34.51	34,16	49,56		39,13%	29	27	-2

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

En el estado de Guanajuato la tasa de absorción en educación superior de los egresados de educación media superior del ciclo inmediato anterior pasó de 76.47% en 2015 a 55.02% en 2020, retrocediendo -200.84% en el alcance de la meta de 87.15% para el escenario conservador. En este respecto el Estado pasó del lugar 19 al 25 entre las entidades federativas, y se ubica por debajo del promedio nacional de 63.6%.

Guanajuato presenta un avance óptimo en la cobertura en educación superior modalidad escolarizada y no escolarizada, ya que pasó de 24.25% en 2015 a 33.29%en 2021, lo cual significa un avance del 53.75% respecto a la meta planteada de alcanzar el 41.07% de cobertura en educación superior en el año 2040. Dado este avance, Guanajuato ocupa el lugar 24 al compararse con las demás entidades federativas, aunque se mantiene por debajo de promedio nacional de 41,97%.

De forma similar, la cobertura en educación superior en modalidad escolarizada también presenta un avance óptimo al pasar de 21.10% en 2015 a 26.21% en 2021, 39.13% de avance hacia la meta de 34.16% de cobertura en educación superior en el año 2040. Guanajuato avanzó 2 posiciones pasando del lugar 29 al 27, aunque continua por debajo del promedio nacional de 34.51%.

El *objetivo 2.3* de esta línea estratégica busca "potenciar a la cultura y al deporte como elementos del desarrollo integral de las personas y las comunidades. Para ello se definió la meta de disminuir el porcentaje de población de 5 a 11 años con sobrepeso y obesidad infantil entre 27.8% y 34.4%. En este respecto según los datos de la Secretaría de Salud el porcentaje de obesidad infantil ha aumentado en Guanajuato pasando de 36.9 en 2015 a 43.45 en 2020, esto representa un retroceso de -262% en el alcance de la meta conservadora de reducir a 34.4% la obesidad infantil en el año 2040. De forma comparativa, Guanajuato pasó del lugar 19 al 22 en comparación con las demás entidades federativas, y se ubica por encima del promedio nacional el cual es de 38.36%.

Cuadro 4.16. Objetivo 1.2.3 Potenciar a la cultura y al deporte como elementos del desarrollo integral de las personas y las comunidades.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de población de 5 a 11 años con sobrepeso y obesidad infantil	2012	36,9	2020	43,45	38,36	34,4	27,8		-262,00%	19	22	+3

Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

c) Línea Estratégica 1.3 Grupos de Atención Prioritaria

La línea estratégica "Grupos de Atención Prioritaria" busca fortalecer el desarrollo y capacidades de los grupos poblacionales de atención primaria, con el fin de permitir su incorporación exitosa en todos los ámbitos de la sociedad. Para ello se plantea el objetivo 3.1 "Asegurar las condiciones para el desarrollo pleno e igualitario de los grupos prioritarios del estado". A su vez este objetivo contempla 2 metas: Disminuir a 5 el porcentaje de niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan entre 2030 y 2040 e incrementar el promedio de escolaridad de personas con discapacidad entre 5.3 y 6.5.

En este respecto, se observa que el porcentaje de niñas, niños y adolescente de 5 a 17 años que trabajan ha disminuido de 9.95% en 2015 a 7.9% en 2019, lo cual representa un avance de 41.41% respecto a la

meta de 5% en 2040. Sin embargo, a pesar de este avance, Guanajuato retrocedió una posición cuando se le compara con los promedios de las demás entidades federativas, pasando del lugar 20 en 2015 al 21 en 2019. La entidad también continua por encima del promedio nacional, el cual es de 7.1%.

Guanajuato también ha avanzado en el promedio de escolaridad de las personas con discapacidad, en 2014 el promedio era de 3.8 años y en 2020 incrementó a 5.37 años, se ha alcanzado la meta del escenario conservador de alcanzar un 5.3 años en el 2040, y representa un avance del 58.15% respecto a al escenario optimista de 6.5 años de escolaridad en el 2040. Guanajuato ha avanzado una posición en el ranking de entidades federativas pasando del lugar 28 al 27, sin embargo, la entidad se mantiene por debajo del promedio nacional el cual es de 6.31 años de escolaridad promedio.

Cuadro 4.17. Objetivo 1.3.1 Asegurar las condiciones para el desarrollo pleno e igualitario de los grupos prioritarios del estado.

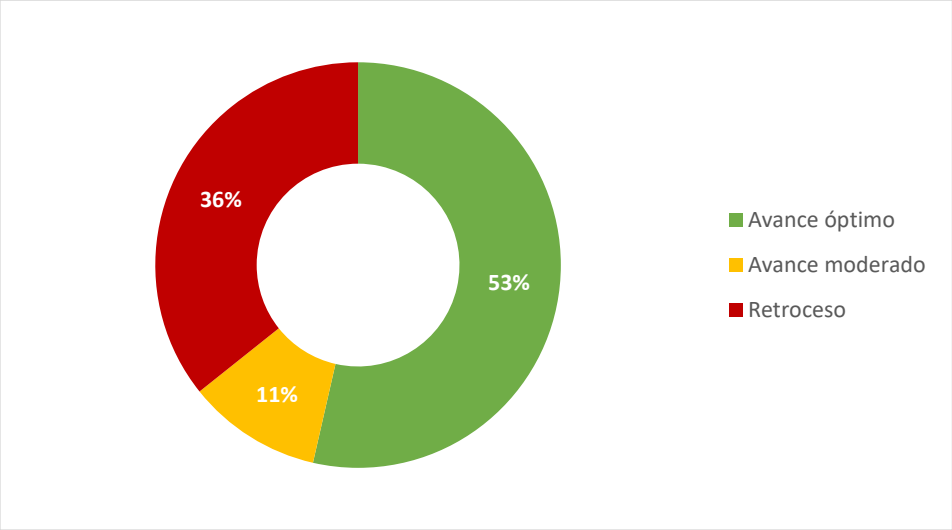
Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan	2015	9,95	2019	7,9	7,1	5	5		41,41%	20	21	+1
Promedio de escolaridad de las personas con discapacidad	2014	3,8	2020	5,37	6.31	5,3	6,5		58,15%	28	27	-1

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

4.4.3 Economía

La dimensión "Economía" se divide en 5 líneas estratégicas: 2.1 Empleo y competitividad, 2.2 Articulación productiva, 2.3 Turismo, 2.4 Sector agroalimentario y 2.5 Ciencia, tecnología e innovación. Estas líneas estratégicas a su vez contemplan 7 objetivos, 29 estrategias, 28 metas y se incorporan 28 indicadores para dar seguimiento a resultados de desarrollo. El gráfico 4.3 muestra la situación general de los indicadores contemplados en esta dimensión, y en seguida se presenta el detalle de avance de los indicadores para cada una de las líneas estratégicas y objetivos que conforman esta dimensión.

Gráfico 4.3. Evolución de indicadores dimensión Economía



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

a) Línea Estratégica 2.1 Empleo y competitividad

La línea estratégica "Empleo y Competitividad" plantea "fortalecer la condición de competitividad y crear más y mejores empleos en el panorama nacional e internacional. Esto se logra mediante una oferta de capital humano de calidad, la atracción de inversión nacional y extranjera que dinamiza el sector económico local, la generación de productos y servicios demandados y comercializados en mercados internacionales y el desarrollo de nuevos emprendimientos a partir de ecosistemas colaborativos de innovación y tecnología". Para ello se proponen 3 objetivos específicos y 13 metas.

El *primer objetivo (2.1.1)* es "Promover el empleo de calidad, inclusivo y bien remunerado, formado y capacitado para la empleabilidad, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres". El cual contempla las siguientes metas:

- Disminuir la Tasa de Informalidad Laboral a un rango entre 44.8 y 43.8.
- Incrementar la tasa de participación de mujeres de 15 y más en un rango entre 51.68 a 54.46.
- Incrementar la razón entre hombres y mujeres de personas ocupadas a 69 entre 2030 y 2040.
- Incrementar la tasa de trabajo asalariado de mujeres de 15 años y más en un rango entre 74.41 por ciento a 78.52.
- Disminuir la razón de las tasas estatal y nacional de desocupación en un rango entre 0.56 y 0.65.
- Disminuir la población desocupada como porcentaje de la población económicamente activa con educación media superior en un rango entre 2.2 y 1.9.
- Incrementar la proporción de mano de obra con educación media superior y superior en un rango entre 46.3 y 51.4.
- Incrementar la razón de salarios promedio anuales en un rango de 1.21 y 1.49.
- Incrementar el salario diario asociado de los asegurados trabajadores en el IMSS en un rango entre 0.91 y 1.05.
- Disminuir la razón de las tasas estatal y nacional de desocupación en población joven de 15 a 29 años en un rango entre 0.59 y 0.52.

- Incrementar la participación estatal con respecto a la Inversión Extranjera Directa en el total nacional en un rango entre 5.34 por ciento a 6.37 de participación nacional.
- Incrementar el porcentaje de personal ocupado a nivel nacional en empresas con participación extranjera mayor al 50 por ciento a un 5.75 entre el 2030 y el 2040.
- Incrementar la participación porcentual estatal en las exportaciones totales nacionales en un rango entre el 6.4 y 7.8.

Cuadro 4.18. Objetivo 2.1.1 Promover el empleo de calidad, inclusivo y bien remunerado, formado y capacitado para la empleabilidad, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Tasa de informalidad laboral	2016	55.34	2021	55.6	55.84	44,8	43,8		-2,47%	16	16	-
Tasa de participación de mujeres de 15 años y más	2015	44.1	2022	44,35	43.62	51,68	54,46		2,91%	13	21	+8
Razón de hombres y mujeres de personas ocupadas	2016	66,43	2021	66.24	64	69	69		-7,39%	6	14	+8
Tasa de trabajo asalariado de mujeres de 15 años y más	2015	64.25	2021	68,93	66.16	74,41	78,52		46,06%	16	14	-2
Razón de las tasas estatal y nacional de desocupación de las personas de 15 años y más	2015	1,09	2021	1,27	N/A	0,65	0,56		-40,91%	21	26	+5
Población desocupada como porcentaje de la población económicamente activa con educación media superior y superior	2015	5.02	2021	5.62	5.07	2,2	1,9		-21,28%	18	24	+6
Proporción de mano de obra con educación media superior y superior	2016	28	2021	35.43	43.12	46,3	51,4		40,60%	27	28	+1
Razón de salarios promedio anuales	2014	0.80	2019	0.91	N/A	1,21	1,49		26,83%	19	14	-5
Salario diario nominal asociado a asegurados trabajadores en el IMSS	2016	0.82	2021	0.86	N/A	0,91	1,05		44,44%	27	21	-6
Razón de las tasas estatal y nacional de desocupación en población joven de 15 a 29 años	2016	0.95	2021	1.12	N/A	0,59	0,52		-47,22%	17	25	+8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG).

La tasa de informalidad laboral ha aumentado de 55.34% en 2016 a 55.6% en 2021, retrocediendo un -2.47% respecto a la meta conservadora de alcanzar un 44.8% de informalidad en el año 2040. El Estado se ha mantenido en la posición 16 cuando se le compara con las demás entidades federativas y se ubica por debajo del promedio nacional de 55.84%.

La tasa de participación de mujeres de 15 años y más (porcentaje) avanzó levemente de 44.1% en 2015 al 44.35% en 2022, lo cual significa un avance del 2.91% respecto a la meta conservadora de alcanzar el 51.68% en 2040. Si bien Guanajuato se ubica por encima del promedio nacional de 43.62%, la entidad

retrocedió 8 posiciones al compararse con las demás entidades federativas, pasando del lugar 13 en 2015 al 21 en 2022.

Al observar la razón de hombres y mujeres de personas ocupadas en el estado de Guanajuato, la entidad se ubica por encima del promedio nacional de 64, al pasar de 66.43 en 2016 a 66.24 en 2021. Esto representa un retroceso de -7.39% respecto a la meta de alcanzar 69 en el año 2040, el estado ocupaba la posición 6 en 2016 y en el 2021 ocupa la posición 14 al compararlo con los demás estados.

La tasa de trabajo asalariado de mujeres de 15 años y más (porcentaje) en el estado de Guanajuato se ha incrementado de 64.25% en 2015 a 68.93% en 2021, avanzando un 46.06% respecto a la meta conservadora de 74.41% en el año 2040. La entidad se ubica por encima del promedio nacional de 66.16% y ha avanzado dos posiciones en la comparación con las demás entidades federativas al pasar del puesto 16 en 2015 al puesto 14 en 2021.

La razón de las tasas estatal y nacional de desocupación de las personas de 15 años y más muestra un retroceso ya que en el año 2015 era de 1.09 y en el 2021 de 1.27. Este incremento significa que el estado ha retrocedido -40.91% en el alcance de la meta conservadora de 0.65 trazada al año 2040. En este periodo, Guanajuato pasó de ocupar el puesto 21 al 26 entre las demás entidades federativas. Se muestra un importante avance en la proporción de mano de obra con educación superior y media superior, ha aumentado de 28% en 2014 a 35.43% en el 2021, lo cual representa un progreso de 40.60% respecto a la meta de46.3% en el año 2040.

La población desocupada como porcentaje de la población económicamente activa con educación media superior y superior ha incrementado de 5.02% en 2015 a 5.62% en 2021, representando un retroceso de -21.28% respecto a la meta, y pasando del lugar 18 a 24 en el ranking que compara los porcentajes de desocupación de los demás estados. En el mismo sentido se observa un retroceso de -47.22% respecto a la meta del escenario conservador (0.59) en la razón de las tasas estatal y nacional de desocupación en población joven de 15 a 29 años.

Guanajuato muestra un progreso importante en el alcance del escenario conservador para los indicadores razón de salarios promedio anuales y salario diario nominal asociado a asegurados trabajadores en el IMSS de 26,83% y 44,44% respectivamente.

El *objetivo 2.1.2* busca “consolidar al estado como un destino favorable para la inversión extrajera”, en este respecto se establecieron dos metas, la primera consiste en incrementar la participación estatal con respecto a la Inversión Extranjera Directa en el total nacional en un rango entre 5.34 por ciento a 6.37 de participación nacional, y la segunda en incrementar el porcentaje de personal ocupado a nivel nacional en empresas con participación extranjera mayor al 50 por ciento a un 5.75 entre el 2030 y el 2040.

Cuadro 4.19. Objetivo 2.1.2 Consolidar al estado como un destino favorable para la inversión extranjera.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Inversión Extranjera Directa en el total nacional	2015	4.94	2021	5.52	N/A	5,34	6,37		40,56%	6	6	-
Porcentaje de personal ocupado a nivel nacional en empresas con participación de capital extranjero mayor al 50 por ciento	2014	3.13	2019	6.04	N/A	5,75	5,75		111,07%	12	7	-5

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG).

Al observar las últimas mediciones para ambos indicadores, se puede dar cuenta de que ambos presentan trayectorias con progreso óptimo, pues la inversión extranjera directa en el total nacional tiene un avance del 40.56% respecto a la meta optimista (6.37%) al pasar de 4.94% en 2015 a 5.52% en 2021, y el porcentaje de personal ocupado a nivel nacional en empresas con participación de capital extranjero mayor al 50 por ciento a excedido la meta trazada (5.75%) en un 111.07%. En este último indicador Guanajuato pasó de ocupar la posición 12 en 2014 a la 7 en 2019 entre las entidades federativas.

El tercer *objetivo (2.1.3)* busca "impulsar la internacionalización de la economía guanajuatense, para ello establece la meta de "incrementar la participación porcentual estatal en las exportaciones totales nacionales en un rango entre el 6.4 y 7.8". Al respecto, en el periodo observado la participación porcentual en las exportaciones totales de entidades federativas ha presentado un leve incremento al pasar del 6.1% en 2015 a 6.13% en 2021, lo cual representa un avance del 10% respecto a la meta conservadora (6.4%) en el año 2040. Así mismo la entidad ha avanzado una posición en el ranking comparativo con las demás entidades federativas ubicándose en el lugar número 6.

Cuadro 4.20. Objetivo 2.1.3 Impulsar la internacionalización de la economía guanajuatense.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Participación porcentual en las exportaciones totales de entidades federativas	2015	6,1	2021	6,13	N/A	6,4	7,8		10,00%	7	6	-1

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

b) Línea Estratégica 2.2 Articulación productiva

Esta línea estratégica propone "Impulsar la diversificación productiva, tanto del sector primario como industrial, con base en la implementación de tecnologías y procesos de innovación para la generación de bienes y servicios, con un especial énfasis en el desarrollo e integración de las pequeñas y medianas empresas en las cadenas de valor y proveeduría del estado". Para ello traza el objetivo de "aprovechar las

ventajas comparativas, locales y regionales, y activar las cadenas de valor que incluyen a las micro, pequeñas y medianas empresas locales que generan el desarrollo económico y social de sus comunidades". Este objetivo contempla las siguientes metas:

- Incrementar el PIB estatal hasta aportar entre un rango de 4.83 y 5.6 del total nacional.
- Incrementar la participación porcentual de asegurados en el IMSS en rango entre 5.05 y 5.34 del total nacional.
- Incrementar el PIB secundario estatal hasta aportar entre 6 y del total nacional.
- Incrementar el PIB terciario estatal hasta aportar entre 4.1 y 4.8 del total nacional.

En el periodo del año 2015 al 2020 la distribución porcentual del PIB por entidad federativa correspondiente al Estado de Guanajuato disminuyó de 4.3% al 4.01% respectivamente. Retrocediendo así, un -54.72% respecto al alcance de la meta escenario conservador (4.83%) en el año 2040. Sin embargo, a pesar de esta reducción, el estado se mantiene como la 6 entidad federativa que más contribuye al PIB nacional.

Cuadro 4.21. Objetivo 2.2.1 Aprovechar las ventajas comparativas, locales y regionales, y activar las cadenas de valor que incluyen a las micro, pequeñas y medianas empresas locales que generan el desarrollo económico y social de sus comunidades.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Distribución porcentual del PIB por entidad federativa	2015	4.3	2020	4.01	N/A	4,83	5,6		-54,72%	6	6	-
Participación porcentual de asegurados en el IMSS respecto del total nacional	2016	4.8	2021	4.95	N/A	5,05	5,34		60,00%	5	5	-
Aportación del PIB secundario al total nacional	2015	5.4	2020	4.68	N/A	6,06	7,02		-109,09%	10	9	-1
Aportación del PIB terciario al total nacional	2015	3.72	2020	3.69	N/A	4,1	4,8		-7,89%	6	6	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG).

El indicador que mide la participación porcentual de asegurados en el IMSS respecto al total nacional es el único que muestra un avance óptimo con un 60% de progreso respecto a la meta del escenario conservador (5.05%), mientras que los indicadores de aportación del PIB secundario al total nacional y el de aportación del PIB terciario nacional han retrocedido -109,09% y -7.89% respectivamente.

c) Línea Estratégica 2.3 Turismo

La línea estratégica Turismo plantea "transformar al sector turístico en el pilar del crecimiento económico, del desarrollo inclusivo y de la sostenibilidad del patrimonio cultural y ambiental del estado" (p.55, PED 2040). Contempla como único objetivo el "consolidar el potencial turístico de Guanajuato e impulsarlo a ser uno de los principales destinos turísticos a nivel nacional, con posicionamiento internacional". Para ello

se trazaron como metas el incrementar el porcentaje de turistas nacionales al estado con respecto del total nacional en un rango entre 4.84 y 7.46 e incrementar el porcentaje de turistas extranjeros al estado con respecto del total nacional en un rango entre 0.99 y 2.11.

Cuadro 4.22. Objetivo 2.3.1 Consolidar el potencial turístico Guanajuato e impulsarlo a ser uno de los principales destinos turísticos a nivel nacional con posicionamiento internacional.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de turistas nacionales respecto del total nacional	2016	5.07	2020	4.86	N/A	4,84	7,46		-8,79%	5	7	+2
Porcentaje de turistas extranjeros respecto del total nacional	2016	0.50	2020	0.56	N/A	8,79%	8,79%		36,00%	17	16	-1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG).

El porcentaje de turistas nacionales respecto al total nacional pasó de 5.07% en 2016 a 4.86% en 2020, esto representa un retroceso de -8.79% respecto a la meta optimista (7.46%) al año 2040. Guanajuato pasó del quinto al séptimo estado más atractivo para los turistas nacionales.

El porcentaje de turistas extranjeros respecto al total nacional ha tenido un avance óptimo e incluso en el año 2016 se superó la meta conservadora (0.69%), aunque el porcentaje se redujo a 0.56% en 2019, esto representa un avance en el logro de la meta conservadora de 36%. Actualmente Guanajuato ocupa el lugar 16 como el destino turístico más atractivo para los turistas extranjeros.

d) Línea Estratégica 2.4 Sector agroalimentario

Esta línea estratégica propone "incrementar en forma sostenida la competitividad de la producción agropecuaria en función de la demanda del mercado de agroalimentos, enfocándose en el desarrollo de un sistema agroindustrial sostenible, socialmente incluyente y territorialmente integrador (p.55, PED 2040). Se plantea como objetivo central "consolidar un sector agroalimentario productivo, que garantice la seguridad alimentaria en el estado". Para ello se establecieron cuatro metas: Incrementar la aportación del PIB primario estatal al total nacional en un rango entre 4.45 y 5.26, incrementar la aportación del PIB alimentario estatal al total nacional en un rango entre 0.33 a 0.49 e incrementar la aportación del PIB agroalimentario estatal al total nacional en un rango entre 0.47 y 0.62.

Cuadro 4.23. Objetivo 2.4.1 Consolidar un sector agroalimentario productivo que garantice la seguridad alimentaria en el estado.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Aportación del PIB primario al total nacional	2015	4.27	2020	4.46	N/A	4,45	5,26		19,19%*	8	7	-1
Aportación del PIB alimentario al total nacional	2015	5.42	2020	5.59	N/A	5,77	5,93		48,57%	4	4	-
Aportación del PIB agroalimentario al total nacional	2015	6.07	2020	5.99	N/A	6,57	6,72		-16%	4	4	-

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.
*Respecto al escenario optimista, ya que el escenario conservador ha sido alcanzado.

Los indicadores que miden la aportación del PIB primario al total nacional y la aportación del PIB alimentario al total nacional muestran un avance óptimo de 19,10% y 48.57% respectivamente en el alcance de las metas establecidas al año 2040. Por otra parte, la aportación del PIB agroalimentario al total nacional se redujo levemente de 6.07% en 2015 a 5.99% 2020, lo cual representa un retroceso de -16% en el alcance de la meta conservadora de 6.57% al año 2040. Sin embargo, la entidad se mantiene como la cuarta que más aporta al PIB agroalimentario nacional.

d) Línea Estratégica 2.5 Ciencia, tecnología e innovación

Por último, la línea estratégica "Ciencia, Tecnología e Innovación" contempla como objetivo "Fortalecer el sistema de innovación de Guanajuato y su articulación con las demandas productivas y sociales". Para ello se trazan las siguientes metas:

- Incrementar en rango entre 149.86 y 174.14 las empresas registradas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas por cada diez mil patrones.
- Incrementar los miembros del sistema nacional de investigadores por cada mil habitantes en un rango entre 0.55 a 1.72.
- Incrementar la razón de patentes solicitadas por cada millón de habitantes a un 23.45, entre 2030 y 2040.
- Incrementar el porcentaje de solicitudes de invención en el estado respecto al total nacional en un rango entre 10.22 y 13.49.
- Incrementar el porcentaje de hogares con internet en un rango entre 56.2 y 81.3.
- Incrementar el porcentaje de unidades económicas que emplearon internet en un rango entre 42.72 y 56.22.

Al respecto como se puede observar en el cuadro siguiente, el Estado ha tenido un avance óptimo en 4 de los 6 indicadores que dan seguimiento a esta línea estratégica, y los dos restantes presentan un avance moderado. Las empresas registradas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT) por cada diez mil patrones han incrementado de 104 en 2015 a 108 en 2020, lo cual representa un avance del 8.71% respecto a la meta conservadora (149,9) al año 2040. Sin embargo, Guanajuato, continua por debajo del promedio nacional (154.46) y pasó del lugar 10 al 27 al compararse con las demás entidades federativas.

Por otro lado, los miembros del Sistema Nacional de Investigadores por cada mil habitantes incrementaron de 0.29 en 2015 a 0.41 en 2020, avanzando un 46.15% respecto a la meta del escenario conservador (0.55). A pesar de este importante avance, la entidad está por debajo del promedio nacional (0.6) y retrocedió cuatro posiciones al compararse con los demás estados, al pasar del lugar 15 al 19.

Cuadro 4.24. Objetivo 2.5.1. Fortalecer el Sistema de Innovación del estado de Guanajuato y su articulación con las demandas productivas y sociales.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Empresas registradas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt) por cada diez mil patrones	2015	104	2020	108	154.46	149,9	174,14		8,71%	10	27	+17
Miembros del Sistema Nacional de Investigadores por cada mil habitantes	2015	0.29	2021	0.41	0.6	0,55	1,72		46,15%	15	19	+4
Patentes solicitadas por cada millón de habitantes	2016	12.	2021	14.97	8.66	23,45	23,45		11,96%	15	5	-10
Porcentaje de solicitudes de invención respecto al total nacional	2016	10.22	2021	11.08	N/A	10,22	13,49		26,30%	5	3	-2
Porcentaje de hogares con internet	2016	40.67	2021	60	66.83	56,2	81,3		47,58%*	23	21	-2
Porcentaje de unidades económicas que emplearon internet	2013	18.42	2018	20.19	20.74	42,72	56,22		7,28%	19	20	+1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG).

Las patentes solicitadas por cada millón de habitantes y el porcentaje de solicitudes respecto al total nacional han avanzado 11.96% y 26.30% respectivamente. En esta materia el Estado se ubica entre las 5 entidades federativas más destacadas en el país.

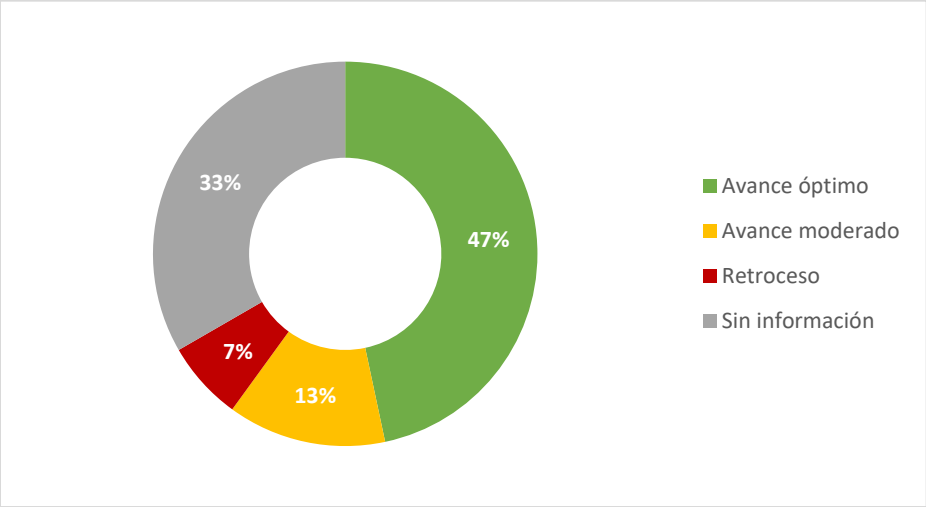
También se destaca el avance en el porcentaje de hogares con internet, el cual pasó de 40.67% en 2016 a 60% en 2021, superando así el escenario conservador (56.2%) y avanzado un 47.58% respecto al escenario optimista (81.3%). La entidad pasó del puesto 23 al 21 entre las entidades federativas con mayor porcentaje de hogares con internet, aunque se mantiene por debajo del promedio nacional (66.83%).

El porcentaje de unidades económicas que emplearon internet pasó de 18.41% en 2013 a 20.19% en 2018, lo cual si bien representa un avance de 7.28% en el alcance de la meta conservadora (42.72) se ubica por debajo de la proyección al 2018 (22,92%) y es también levemente inferior al promedio nacional (20.74%). En comparación con las demás entidades federativas, Guanajuato pasó del lugar 19 al 20.

4.4.4 *Medio Ambiente y Territorio*

La dimensión "Medio Ambiente y Territorio" se divide en las líneas estratégicas Medio Ambiente y Territorio. Estas líneas estratégicas a su vez contemplan 6 objetivos, 29 estrategias, 15 metas y se incorporan 15 indicadores para dar seguimiento a resultados de desarrollo. El Gráfico 4.4 muestra la situación general de los indicadores contemplados en esta dimensión, y en seguida se presenta el detalle de avance de los indicadores para cada una de las líneas estratégicas y objetivos que conforman esta dimensión.

Gráfico 4.4. Evolución de indicadores dimensión



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

a) Línea Estratégica 3.1 Medio Ambiente

La línea estratégica "Medio Ambiente" propone "transitar decididamente hacia un balance hídrico y equilibrio ambiental que asegure la sostenibilidad del desarrollo en Guanajuato en todos sus ámbitos". Para ello contempla tres objetivos y 7 metas. El primer objetivo es "Garantizar la disponibilidad y calidad del agua de acuerdo con sus diferentes destinos". Al respecto se trazan las siguientes cuatro metas:

- Incrementar la tecnificación del campo y generar un ahorro de agua en el sector agrícola entre 450 Mm3 y 750 Mm3.
- Lograr un incremento de la capacidad instalada de las plantas de tratamiento de aguas residuales entre 15,127.24 l/s y 17, 202.38 l/s.
- Lograr un aumento del porcentaje de cobertura al 100 de tratamiento de aguas residuales entre 2030 y 2040.
- Alcanzar un incremento en el valor del índice entre 0.9 y 1.0 en la cobertura de servicios básicos de agua.

Los indicadores que miden el porcentaje de cobertura de tratamiento de aguas residuales y el Índice Global de Acceso a los Servicios Básicos de Agua (IGASA) han avanzado 19.86% y 6.67% respectivamente en el alcance de las metas del escenario conservador.

La capacidad instalada de plantas de tratamiento residuales ha pasado de 7,650l/s en 2015 a 7,663.80 l/s en 2020. Si bien no se observa un retroceso, esta cifra se encuentra por debajo de la proyección al 2020 del escenario conservador (9,145.44 l/s), aunque la entidad se mantiene en el lugar número 8 al comparase con los demás estados.

El indicador de eficiencia de riego agrícola ha sido descontinuado, y por lo tanto no es posible conocer el grade de avance o retroceso de éste.

Cuadro 4.25. Objetivo 3.1.1 Garantizar la disponibilidad y calidad del agua de acuerdo con sus diferentes destinos.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Eficiencia de riego agrícola	2017	140 Mm3		N/D	N/D	450 Mm3	750 Mm3	S/I	N/D	N/D	N/D	**N/D**
Capacidad instalada de plantas de tratamiento de aguas residuales	2015	7, 650 l/s	2020	7,663.80 l/s	N/A	15127,24	17202,38		0,18%	8	8	-
Porcentaje de cobertura de tratamiento de aguas residuales	2015	65.3	2020	72.19	67.2	100	100		19,86%	12	13	+1
Índice global de acceso a los servicios básicos de agua (IGASA)	2015	0.75	2020	0.76	0.73	0,9	1		6,67%	13	15	+2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG).

El segundo *objetivo (3.1.2)* de esta línea estratégica es "Lograr una adecuada gestión del medio ambiente que favorezca el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales". Para ello se plantea la meta de "alcanzar un rango entre el 20.10 y el 30.6 por ciento del territorio correspondiente a Áreas Naturales Protegidas bajo manejo estatal". Sin embargo, la medición del indicador que daba seguimiento a esta meta ha sido descontinuado, y por lo tanto no es posible hacer un análisis su evolución.

Cuadro 4.26. Objetivo 3.1.2 Lograr una adecuada gestión del medio ambiente que favorezca el aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de territorio correspondiente a áreas naturales protegidas bajo manejo estatal	2012	12,14	N/D	N/D		20.10	30.6	S/I	N/D	N/D	N/D	**N/D**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG).

El tercer *objetivo (3.1.3)* es "Desarrollar entre los diferentes sectores de la sociedad las capacidades para la mitigación y adaptación al cambio climático". Para lograrlo se trazaron como metas reducir la cantidad de emisiones de GEI para alcanzar un valor entre 12,916.03 y 8, 493.32 Gg, de CO2 eq al año y disminuir la cantidad de residuos sólidos generados para alcanzar entre 0.2936 y 0.238 ton/per cápita. Los indicadores que daban seguimiento a ambas metas han sido descontinuados y no es posible realizar el análisis de las trayectorias de estos.

Cuadro 4.27. Objetivo: 3.1.3 Desarrollar entre los diferentes sectores de la sociedad las capacidades para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)	2013	19,833.3 Gg de CO2 eq	N/D	N/D	N/D			S/I		N/D		
Generación de residuos sólidos urbanos per cápita	2013	0.3516 ton/per cápita	N/D	N/D	N/D			S/I		N/D		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG).

b) Línea Estratégica 3.2 Territorio

La línea estratégica "Territorio" propone "favorecer el desarrollo de asentamientos humanos compactos, inclusivos, seguros, sustentables e intercomunicados, con una infraestructura que favorezca su resiliencia, la optimización en el uso de los recursos naturales y el aprovechamiento de energías renovables". Como parte de esta línea estratégica se contemplan 3 objetivos y 8 metas.

El primer *objetivo (3.2.1)* es lograr una administración sustentable del territorio, que impulse el desarrollo de comunidades y ciudades humanas y sustentables. Para ello se trazan las siguientes metas:

- Disminuir a 1.6 el porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda entre 2030 y 2040.
- Incrementar al 100 el porcentaje de la población con acceso a servicios de agua entubada entre los años 2030 y 2040.
- Incrementar al 100 el porcentaje de la población con acceso a los servicios de alcantarillado y saneamiento básico entre el 2030 y el 2040.
- Incrementar a 100 el porcentaje de la población con acceso a la electricidad entre el 2020 y 2021.
- Incrementar el Índice de Recolección de Residuos Sólidos urbanos per cápita entre el 0.86 y 1.35.

El porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda se redujo de 12.8% en 2015 a 10.46%, lo cual representa un avance del 20.89% en el alcance de la meta del escenario conservador (1,6%) al año 2040.

Por otro lado, el porcentaje de población con acceso a servicios de agua entubada ha disminuido a una velocidad más lenta de la proyectada y se ubica por debajo del escenario conservador al año 2020 (100%).

La entidad ha tenido un avance óptimo en el porcentaje de población con acceso a los servicios de alcantarillado y saneamiento básico del 93.9% en 2015 al 96.96% en 2020, lo cual representa un progreso de 49.51% respecto a la meta del escenario conservador (100%) al año 2040.

Cuadro 4.28. Objetivo 3.2.1 Lograr una administración sustentable del territorio, que impulse el desarrollo de comunidades y ciudades humanas y sustentables.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	2015	12.18	2020	10.46	17,93	1,6	1,6		20,89%	15	17	+2
Porcentaje de la población con acceso a servicios de agua entubada	2015	96.65	2020	96.88	96.11	100	100		6,87%	19	20	+1
Población con acceso a los servicios de alcantarillado y saneamiento básico	2015	93.9	2020	96.96	95.94	100	100		49,51%	17	15	-2
Proporción de la población con acceso a la electricidad	2015	99.13	2020	99.62	99.34	100	100		56,32%	14	9	-5
Recolección de residuos sólidos urbanos per cápita	2014	0.65	2018	0.73	8.81	0,86	1,35		38,10%	28	10	-18

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Las mediciones de los indicadores que miden la proporción de la población con acceso a electricidad y la recolección de residuos sólidos per cápita, han avanzado 56.32% y 38.10% respectivamente, en progreso al alcance de las metas del escenario conservador al 2040. El estado de Guanajuato pasó de la posición 28 en 2014 a la 10 en 2018 entre los estados con mayor recolección de residuos sólidos per cápita.

El segundo *objetivo (3.2.2)* es "Incrementar la cobertura, calidad, eficiencia y competitividad de la infraestructura del estado". Para ello se propuso la meta de incrementar la densidad de la longitud de la red de carretera entre el 53.2 y 57.5. La publicación del indicador que mide el progreso de esta meta ha sido descontinuada, por lo que no es posible hacer un análisis de este.

Cuadro 4.29. Objetivo 3.2.2 Incrementar la cobertura, calidad, eficiencia y competitividad de la infraestructura del estado.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Índice de densidad de longitud de red carretera	2015	43.2	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	S/I	N/D	N/D	N/D	N/D

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

El *tercer objetivo (3.2.3)* es "Asegurar una movilidad fluida, sostenible y segura para todas las y los guanajuatenses y visitantes de la entidad". Este objetivo contempla reducir la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito desde el 13.24 al 7.46. y reducir la tasa de accidentes de tránsito entre el 0.3 y 0.1.

Los accidentes de tránsito por cada 100 mil vehículos han tenido una importante disminución pasando de 1,072.53 accidentes en 2016 a 677.48 en 2021, este último valor es inferior a la meta del escenario conservador (757.64) y del promedio nacional (684.24). Sin embargo, la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por casa 100 mil habitantes, ha retrocedido un -23.16% respecto a la meta del escenario conservador (13.24). Aunque al comparar a Guanajuato con el resto de las entidades federativas, el estado ha avanzado tres posiciones pasando del lugar 21 en 2015 al 18 en 2020.

Cuadro 4.30. Objetivo 3.2.3 Asegurar una movilidad fluida, sostenible y segura para todas las y los guanajuatenses y visitantes de la entidad.

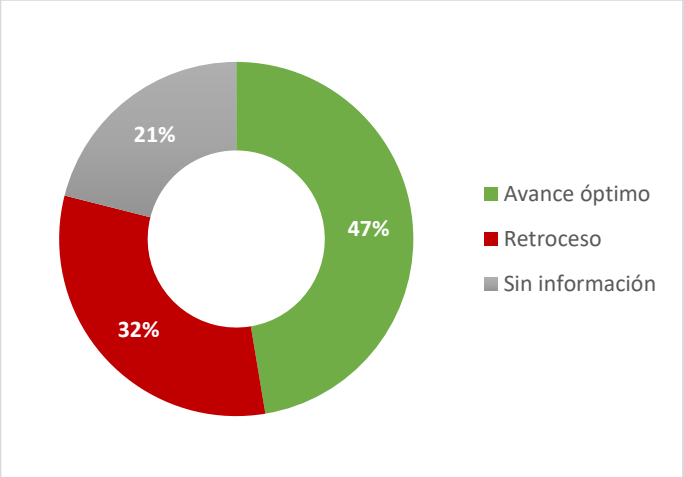
Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes	2015	16.09	2020	16.75	18.8	13,24	7,46		-23,16%	21	18	-3
Accidentes de tránsito por cada 100 mil vehículos	2016	1072,53	2021	677,48	684,24	974,11	757,64		125,46% *	22	18	-4

Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

4.4.5 Administración Pública y Estado de Derecho

La dimensión "Administración Pública y Estado de Derecho" establece como líneas estratégicas la "Gobernanza" y la "Seguridad y Justicia". Estas líneas estratégicas a su vez contemplan 6 objetivos, 39 estrategias, 19 metas y se incorporan 19 indicadores para dar seguimiento a resultados de desarrollo. El gráfico 4.5 muestra la situación general de los indicadores contemplados en esta dimensión, y en seguida se muestra el detalle de avance de los indicadores para cada una de las líneas estratégicas y objetivos que conforman esta dimensión.

Gráfico 4.5. Evolución de los indicadores de la dimensión Administración Pública y Estado de Derecho



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

a) Línea Estratégica 4.1 Gobernanza

El primer objetivo *(4.1.1.)* de esta línea estratégica es "Incrementar la eficiencia y eficacia del sector público estatal con el involucramiento corresponsable de la sociedad". Para ello se plantearon las siguientes metas:

- Mantener la relación entre ingresos propios respecto al PIB entre el 2.09 y 2.7.
- Incrementar el porcentaje de egresos destinados a inversión entre el 9.21 y 11.30.
- Mantener una relación de ingresos y el servicio de la deuda en un rango entre 5.14 y 11.93.
- Mantener una relación de la deuda y el PIB entre 0.46 y 1.39.
- Incrementar y mantener al 100 el porcentaje de implementación del presupuesto basado en resultados.

Cuadro 4.31. Objetivo 4.1.1 Incrementar la eficiencia y eficacia del sector público estatal con el involucramiento corresponsable de la sociedad.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Ingresos propios respecto al PIB	2015	2.10	2020	0.90	1.39	2,09	2,7		-121%	2	21	+19
Capacidad de inversión	2015	9.21	2020	3.17	3.45	9,21	11,3		-289,00%	9	12	+3
Peso del servicio de la deuda respecto de los ingresos totales	2015	5.98	ND	ND	ND	5.14	11.93	S/I				N/D
Peso de la deuda respecto al PIB estatal	2016	0.8	2019	0.44	2.43	1,39	0,46		105,71%	6	4	-2
Índice de implementación PbR-SED	2015	94.0	2022	95.40	76.3	100	100		23,33%	3	1	-2

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Los indicadores que han presentado un avance importante son el peso de la deuda respecto al PIB estatal y el índice de implementación PbR-SED, los cuales han avanzado un 105,71% (A superado la meta trazada) y un 23.33% respectivamente en el avance de las metas del escenario conservador.

En contraste, los indicadores que miden los ingresos propios respecto al PIB y la capacidad de inversión han retrocedido un -121% y -289% respectivamente en el alcance de la meta en el escenario conservador al 2040. El indicador que media el peso del servicio de la deuda respecto a los ingresos totales no cuenta con información posterior al dato de la línea base, y por ello no es posible realizar el análisis de la trayectoria de este.

El segundo *objetivo (4.1.2)* es "Consolidar una gestión pública abierta, transparente y cercana al ciudadano, sin cabida para la corrupción". Para alcanzarlo se plantean las siguientes metas:

- Incrementar el índice de Métrica de la Transparencia en un rango entre el 0.75 y el 0.83.
- Reducir en un rango de 7,130 a 6,810 personas por cada 100 mil habitantes que tengan contacto con algún servidor público y con actos de corrupción.
- Disminuir la tasa de incidencia en corrupción en unidades económicas en un rango entre 10,652 y 9.230.
- Incrementar el Índice de Gobierno Abierto al 0.51.

Guanajuato destaca como un estado con alto puntaje en el Índice de Gobierno Abierto, pasó de un puntaje de 0.44 en 2017 a 0.66 en 2020, este valor supera tanto al escenario conservador como al optimista (0.55), al superar ambas metas con 10 años de anticipación. Esta medición no es comparable con otros estados ya que no todos forman parte de este índice.

En contraste, los indicadores que miden a la población que tuvo contacto con algún servidor público y con actos de corrupción y la tasa de incidencia de corrupción en unidades económicas han retrocedido -652% y -104.83% respectivamente. En el mismo sentido Guanajuato ha descendido varias posiciones en comparación con las demás entidades federativas del país en ambas mediciones. La publicación del índice de Métrica de Transparencia a cargo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) fue única, por lo cual no es posible observar la trayectoria de este indicador a través del tiempo.

Cuadro 4.32. Objetivo 4.1.2 Consolidar una gestión pública abierta, transparente y cercana al ciudadano, sin cabida para la corrupción

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Índice de Métrica de la Transparencia	2014	0.70	N/D	N/D	N/D			S/I				N/D
Población que tuvo contacto con algún servidor público y con actos de corrupción	2015	7,253	2021	15,804.40	14.7	7130	6810		-652%	4	21	+17
Tasa de incidencia de corrupción en unidades económicas	2015	17,259	2021	24,185.42	25,999	10652	9230		-104.83%	11	18	+7

Índice de Gobierno Abierto	2017	0.48	2020	0.66	N/D	0.51	0.51		100%	N/D	N/D	-

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

El tercer objetivo *(4.1.3)* es "Fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales y estatales para que su actuación se conduzca apegada a procesos de planeación, transparencia y evaluación de resultados que requiere la sociedad". Para ello se trazó la meta de alcanzar una calificación promedio de 7.2 de la población de 18 años y más que otorga a servicios públicos básicos y bajo demanda entre el 2024 y el 2030. Esta meta a la fecha ya ha sido superada y presenta un avance del 102.5%. En el periodo observado (2015-2020), Guanajuato pasó del lugar 7 al lugar 3 en comparación con todas las entidades federativas.

Cuadro 4.33. Objetivo 4.1.3 Fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales y estatales para que su actuación se conduzca apegada a procesos de planeación, transparencia y evaluación de resultados que requiere la sociedad.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Evaluación promedio que la población de 18 años y más otorga a servicios públicos básicos y bajo demanda	2015	6.8	2020	7.21	6.53	7,2	7,2		102,50%	7	3	-4

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

b) Línea Estratégica 4.2 Seguridad y Justicia

Esta segunda línea estratégica se propone "Aumentar y consolidar un Estado de Derecho en donde la ciudadanía pueda desarrollarse en un ámbito de paz que garantice su felicidad". Para ello contempla 3 objetivos y 9 metas que se presentan a continuación.

El primer *objetivo (4.2.1)* es "Abatir los actos delincuenciales que afectan la seguridad de las y los guanajuatenses". Para alcanzar este objetivo se trazan tres metas:

- Disminuir la tasa de homicidio doloso entre el 7.7 y 6.0 por cada 100 mil habitantes.
- Disminuir la tasa de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad en un rango de 52,758.25 a 49,667.15 por cada 100 mil habitantes.
- Aumentar el porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la policía estatal y manifiesta que le genera confianza en un rango entre 66.95 y 69.11.

Cuadro 4.34. Objetivo 4.2.1 Abatir los actos delincuenciales que afectan la seguridad de las y los guanajuatenses.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes	2015	14.84	2021	45.43	22.66	7,7	6		-428,43%	21	25	+4
Tasa de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa, por cada 100 mil habitantes	2015	64,805	2021	84,253.77	75640	49667,15	52758,25		-128,48%	14	27	+13
Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la policía estatal y manifiesta que le genera confianza	2015	55.50	2021	63.42	58.65	66,65	69,11		71,03%	7	16	+11

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

De estos indicadores, el porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la policía estatal y manifiesta que le genera confianza tiene un avance de 71.03% respecto a la meta del escenario conservador (66.65%), aunque la entidad ha descendido 11 lugares pasando del puesto 7 en 2015 al 16 en 2021 en comparación con las demás entidades federativas. En contraste, la tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes y la tasa de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa (por cada 100 mil habitantes) retrocedieron -428.43% y -128.48% respectivamente, frente a las metas de los escenarios conservadores.

El segundo *objetivo (4.2.2*) es "Incrementar la efectividad del sistema de justicia penal". Para alcanzarlo se formularon las siguientes metas:

- Reducir la tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más en un rango entre 18.639 y 17,538.
- Incrementar el porcentaje de personas de 18 años y más entre 65.95 y 69.01, que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les generan confianza.
- Incrementar el porcentaje de unidades económicas entre 61.85 y 86.95, que identifican a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiestan que les generan confianza.
- Aumentar entre 0.80 y 1.0 la tasa de resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en primera instancia.
- Aumentar al 1.0 la tasa de resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en segunda instancia entre el 2030 y el 2040.

Se observa un avance importante en la disminución de la tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más, pasando de 28,034.88 en 2015 a 22,938.41 en 2020, lo cual representa un avance de 54.35% en el logro de la meta conservadora (18,639). Esta cifra es también inferior al promedio

nacional (23,520), y se ve también reflejada en que Guanajuato haya pasado del lugar 22 al 17 al compararse con las demás entidades federativas.

Cuadro 4.35. Objetivo 4.2.2 Incrementar la efectividad del sistema de justicia penal

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más	2015	28,034.88	2020	22,928.41	23520	18639	17538		54,35%	22	17	-5
Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les generan confianza	2015	54.75	2020	63.67	56.01	65,95	69,01		79,64%	5	13	+8
Porcentaje de unidades económicas que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les generan confianza	2016	45.02	2020	50.62	39.12	61,85	86,95		33,27%	9	6	-3
Tasa de resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en primera instancia	2015	26.18	N/D	N/D	94.86	0.8	1.0	S/I	N/D	6	N/D	N/D
Tasa de resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en segunda instancia	2015	97.94	N/D	N/D	94.89	1.0	1.0	S/I	N/D	6	N/D	N/D

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

Los indicadores que miden el porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les generan confianza y el porcentaje de unidades económicas que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les generan confianza presentan también importantes avances respecto a la meta del escenario conservador de 79.64% y 33.27% respectivamente.

Para los indicadores “resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en primera instancia” y “tasa de resolución en materia penal en el sistema de impartición de justicia acusatorio oral en segunda instancia”, no se cuenta con información actualizada posterior a la línea base, por ello no es posible analizar sus trayectorias.

Por último, el tercer *objetivo (4.2.3)* es “Incrementar la efectividad de las instancias jurisdiccionales relacionadas con la justicia cotidiana”. Para lograrlo se planteó la meta de aumentar entre 61.8 y 66.9 el porcentaje de unidades económicas que identifican a los jueces y manifiestan que les generan confianza. A la fecha se observa un avance del 82.97% en el alcance de la meta del escenario conservador (61.8%), el Estado se ubica por encima del promedio nacional (42.16%), sin embargo, ha retrocedido cuatro posiciones pasando del lugar 8 al 12 cuando se le compara con el resto de las entidades federativas.

Cuadro 4.36. Objetivo 4.2.3 Incrementar la efectividad de las instancias jurisdiccionales relacionadas con la justicia cotidiana.

Indicador	Línea base		Último valor			Escenarios 2040		Logro	% Avance	Ranking Nacional		
	Año	Valor	Año	Valor	Prom. Nal.	C	O			Inicial	Actual	Dif.
Porcentaje de unidades económicas que identifican a los jueces y manifiestan que les generan confianza	2016	53,05	2020	60,31	42.16	61,8	66,9		82,97%	8	12	+4

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

4.5 Resumen comparación con otros Estados

A modo de resumen resultante de los cuadros presentado, y con la finalidad de dar contexto global sobre cómo han evolucionado los indicadores del PED 2040 de Guanajuato al compararse con las demás entidades, se presenta el siguiente gráfico con la proporción de indicadores que han avanzado posiciones en el ranking estatal, cuántos mantiene la misma posición que tenía en el año de la línea base, y cuántos indicadores ha retrocedido con respecto al resto de las entidades federativas[40].

A nivel global es igual la proporción de indicadores en la que el Estado ha avanzado y en los que ha retrocedido (38%), mientras que en 12% continúa en la misma posición y el 12% restante no se cuenta con información disponible.

La dimensión "Humana y Social" cuenta con 11 indicadores que han avanzado en el ranking (39%), 13 indicadores que han retrocedido (46%), 3 indicadores que se han mantenido (11%) y 1 indicador son información (4%).

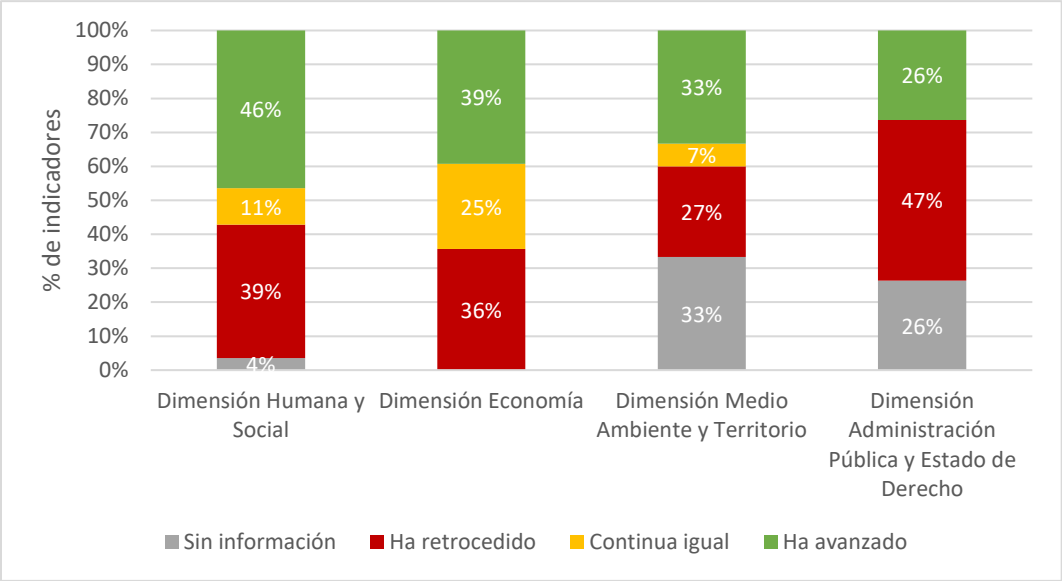
La dimensión "Economía" cuenta con 10 indicadores que han avanzado en el ranking, (36%), 11 indicadores que han retrocedido (39%) y 7 indicadores que se han mantenido (25%).

La dimensión "Medio Ambiente y Territorio" cuenta con 4 indicadores que han avanzado en el ranking, (27%), 5 indicadores que han retrocedido (33%), 1 indicador que se ha mantenido (7%) y 5 indicadores sin información (33%).

Por último, la dimensión "Administración Pública y Estado de Derecho" cuenta con 9 indicadores que han avanzado en el ranking (47%), 5 indicadores que han retrocedido (26%) y 5 indicadores sin información (26%).

[40] El análisis individual se presentó anteriormente, en donde se presenta cuales suben o bajan en el ranking.

Gráfico 4.6. Movimiento de Indicadores del PED 2040 del Ranking con las Entidades Federativas



Fuente: Elaboración propia.

4.6 Efectos de la Pandemia COVID - 19

El objetivo de esta sección es presentar los principales efectos positivos y negativos, y cómo estos pudieron haber impactado los resultados de los indicadores de cada una de las dimensiones. En el Anexo 14 se presenta en detalle el efecto que pudo tener el COVID en cada uno de los 90 indicadores incorporados en el PED 2040.

La pandemia de COVID-19 ha tenido efectos multidimensionales a nivel mundial, los cuales han sido ampliamente documentados. La CEPAL ha seguido de cerca y publicado de forma periódica los impactos que ha tenido la pandemia en América Latina y el Caribe (ALC). Desde sus inicios, se dio cuenta de los efectos negativos en los sistemas de salud, reflejados en mayores costos, fragmentación y la profundización de la desigualdad en el acceso (CEPAL, 2020).

En sentido económico, en el año 2020 el Producto Interno Bruto de América Latina se contrajo -9.1%, mientras que el de México tuvo una reducción de -8.3% (CEPAL, 2022). La debilidad de los sistemas de protección social y de salud, se tradujo en aumentos del desempleo, caída de los ingresos y aumento de la pobreza y la desigualdad. En 2020 la tasa de pobreza extrema en ALC se situó en un 12,5%, y la de pobreza, en un 33,7% (CEPAL, 2021).

La crisis también elevó las tasas de desocupación, que en ALC en el año 2020 alcanzaron el 12,1% en el caso de las mujeres y el 9,1% en hombres. Los efectos de la crisis en el mercado laboral han sido notables. Las tasas de participación y ocupación se han reducido considerablemente y la desocupación ha aumentado en mayor medida que en crisis anteriores (CEPAL, 2021). En ALC la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral experimentó un retroceso de 18 años en el 2020 al disminuir del 51,8% en 2019 al 47,7%, mientras que la tasa de participación de los hombres disminuyó del 75,5% al 70,8% (CEPAL, 2022).

En 2020 la CEPAL proyectó que el coeficiente de Gini se incrementaría entre un 1% y un 8% y, que las economías más grandes de la región como México y Brasil exhibirían los peores resultados (CEPAL, 2022).

El COVID-19 provocó en la región una reducción en los niveles de aprendizaje, que afectó a más de 170 millones de estudiantes, particularmente entre la población estudiantil más pobre. Los niños y jóvenes en el grupo de ingresos más altos han tenido sistemáticamente mayor acceso a las herramientas necesarias para el aprendizaje virtual. Esto ha profundizado las ya elevadas brechas socioeconómicas de aprendizajes. Algunas simulaciones sugieren que la deserción escolar en ALC podría aumentar en un 15% como resultado de la pandemia (CEPAL, 2022).

Sin embargo, no todo han sido efectos negativos, de acuerdo con datos de la CEPAL (2022) la crisis del COVID-19 ha provocado una gran aceleración de las transformaciones digitales en todos los actores: gobiernos, empresas de todos los tamaños, sistemas educativos, hogares, y personas. También ha tenido efectos positivos en el medioambiente, al bajar la contaminación ambiental al reducirse la actividad económica.

El siguiente cuadro muestra una síntesis de los efectos de la pandemia y las dimensiones a las que pudieron haber afectado principalmente.

Cuadro 4.37. Principales Efectos de la Pandemia COVID-19 por dimensión

Efectos	Descripción	Dimensiones afectadas
Sistemas de salud (SS)	Sistemas de salud con mayor costo, fragmentación y desigualdades de acceso.	Humana y Social, Administración Pública y Estado de Derecho
Inversión extranjera (IE)	Disminución en la inversión extranjera	Economía
Crecimiento económico (CE)	Fuerte impacto en el crecimiento económico reflejado principalmente en el Producto Interno Bruto.	Economía, Medio Ambiente y Territorio
Déficit fiscal (DF)	Mayor déficit fiscal impulsado por mayores cargas para el estado y menor recaudación.	Administración Pública y Estado de Derecho
Pobreza (P)	Incrementos en las tasas de pobreza y pobreza extrema.	Humana y Social
Desigualdad (D)	Aumento en la desigualdad medido por el índice GINI.	Humana y Social
Empleo (E)	Mayores tasas de desempleo en la población económicamente activa.	Humana y Social y Economía
Participación laboral de la mujer (PM)	Disminución de la participación laborar de la mujer.	Humana y Social
Deserción escolar (DE)	Incremento en la deserción escolar.	Humana y Social
Transformación digital (TD)	Crecimiento acelerado del uso de tecnologías, reflejado principalmente en el acceso a internet.	Economía

Fuente: Elaboración propia con base en Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión, CEPAL, 2021; América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales, CEPAL, 2020; Una década de acción para un cambio de época, CEPAL, 2022; Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2022.

En las siguientes subsecciones se muestran cuadros con los indicadores potencialmente afectados para cada una de las dimensiones, y los efectos positivos y negativos que pudieron haber afectado sus resultados.

Para cada indicador se muestran los efectos negativos que lo impactaron con el siguiente ícono , el cual representa que el indicador fue potencialmente impactado por el efecto negativo descrito en la parte superior del cuadro anterior. Por otra parte, el ícono representa que los indicadores fueron impactados por alguno de los efectos positivos de la pandemia descrito también en la parte superior del cuadro anterior.

a) Potenciales efectos de la pandemia de COVID-19 en la dimensión Humana y Social

La pandemia a nivel mundial ha tenido un impacto particularmente severo en la población más vulnerable, esto se ha visto reflejando en indicadores considerados en la Dimensión Humana y Social como lo son el porcentaje de población viviendo en pobreza y pobreza extrema, ya que la evidencia muestra tanto a nivel mundial como a nivel nacional la pobreza ha aumentado de forma generalizada. En Guanajuato en particular, si bien el porcentaje de población en situación de pobreza ha aumentado, la población en situación de pobreza extrema ha tenido una disminución, y como se mostró en las secciones anteriores, este último indicador alcanzaría incluso la meta del escenario optimista de seguir con la velocidad media actual.

La saturación y fragmentación de los sistemas de salud es otro efecto adverso que puede haber impactado negativamente a esta dimensión, en particular a los indicadores de esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad por diabetes mellitus, porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud y la razón de médicos en instituciones públicas de salud en contacto con el paciente por cada mil habitantes. Estos indicadores relacionados con el sistema de salud en el Estado de Guanajuato presentan trayectorias desfavorables o avances menores a los esperados como se puede observar en el Cuadro 4.11. En particular el porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud pasó de 15,42% en 2040 a 24,85% en 2020, la trayectoria desfavorable de este indicador podría explicarse en parte por el impacto directo que la pandemia ha tenido en los sistemas de salud. Aunado a esto, en el año 2019 también desapareció el Seguro Popular, el cual brindaba servicios de salud a las personas más vulnerables.

El rezago educativo también se ha exacerbado en el Estado de Guanajuato en el periodo observado, tal como se muestra en el Cuadro 4.14 los indicadores que miden el rezago educativo han seguido trayectorias desfavorables y de mantener la velocidad media actual no se alcanzarían los objetivos trazados al 2040. Estos indicadores también son impactados directamente por los efectos negativos de la pandemia que se han observado a nivel nacional e internacional respecto al rezago educativo.

Cuadro 4.38. Principales Efectos de la Pandemia en Indicadores de la Dimensión Humana y Social

Objetivo	Indicador	SS	IE	CE	DF	P	D	E	PM	DE	TD
1.1.1 Abatir la pobreza en todas sus vertientes y desde sus causas.	Porcentaje de población en situación de pobreza			↓	↓	↓	↓			↓	
	Porcentaje de población en situación de pobreza extrema.			↓	↓	↓	↓			↓	
	Índice de rezago social			↓	↓	↓	↓			↓	↓
1.1.2 Otorgar servicios de salud oportunos, con altos estándares de calidad y seguridad para las y los pacientes.	Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud.	↓			↓						
	Razón de médicos en instituciones públicas de salud en contacto con el paciente por cada mil habitantes.	↓			↓						
	Mortalidad por diabetes mellitus por cada 100 mil habitantes.	↓		↓							
	Esperanza de Vida al nacer	↓		↓							
1.1.4 Asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.	Índice de desigualdad de género							↓			
1.2.1 Lograr una cobertura universal en la educación obligatoria, mediante un modelo educativo de calidad con diversidad, equidad e igualdad de género que cuente con personal docente capacitado y profesionalizado.	Porcentaje de la población de 3 a 15 años con rezago educativo.								↓		
	Porcentaje de la población de 16 años y más nacida a partir de 1982 con rezago educativo.								↓		
	Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad.								↓		
	Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años.								↓		
1.2.2 Incrementar la cobertura de la educación superior con calidad, pertinencia y equidad.	Tasa de absorción en educación superior.										
	Cobertura en educación superior modalidad escolarizada y no escolarizada.								↓		
	Cobertura en educación superior modalidad escolarizada								↓		
1.3.1 Asegurar las condiciones para el desarrollo pleno e igualitario de los grupos prioritarios del estado.	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan										
	Promedio de escolaridad de las personas con discapacidad								↓		

Fuente: Elaboración propia con base en Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión, CEPAL, 2021; América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales, CEPAL, 2020; Una década de acción para un cambio de época, CEPAL, 2022; Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2022.

Leyenda: SS = Sistemas de salud IE = Inversión extranjera, CE = Crecimiento económico, DF = Déficit fiscal, P = Pobreza, D = Desigualdad, E = Empleo, PM = Participación laboral de la mujer, DE = Deserción escolar, TD = Transformación digital.

b) Potenciales efectos de la pandemia de COVID-19 en la dimensión Economía

Uno de los efectos de corto plazo, pero con mayor impacto ha sido el decrecimiento económico, el cual se vio traducido en crecimiento de las tasas de desempleo, afectando de forma más severa a las mujeres que a los hombres. En la dimensión Economía los principales indicadores que se pudieron ver afectados son la inversión extranjera directa, y la tasa de desempleo, y la tasa de participación laboral de las mujeres. Como se puede observar en el Cuadro 4.19, estos indicadores han seguido trayectorias desfavorables y no alcanzarían las metas al 2040 (véase Cuadro 4.43). De estos el único indicador que ha seguido una trayectoria positiva es el que mide la aportación de Guanajuato a la inversión extranjera directa nacional, de acuerdo con el último valor reportado el Estado continua como la 6 entidad federativa que más recibe inversión extranjera directa.

Como se mostró previamente, la aceleración de la transformación digital es uno de los efectos positivos que trajo la pandemia de COVID-19. En Guanajuato el indicador que mide el porcentaje de hogares con acceso a internet ha superado incluso las proyecciones del escenario conservador de alcanzar 56,2% en 2040, pasando de 40,67% en 2015 a 66.83% en 2021. En este periodo Guanajuato pasó de ocupar el lugar 23 al 21 al compararse con el resto de las entidades federativas.

Cuadro 4.39. Principales Efectos de la Pandemia en Indicadores de la Dimensión Economía

Objetivo	Indicador	SS	IE	CE	DF	P	D	E	PM	DE	TD
2.1.1 Promover el empleo de calidad, inclusivo y bien remunerado, formado y capacitado para la empleabilidad, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.	Tasa de Informalidad Laboral			↓		↓					
	Tasa de participación de mujeres de 15 años y más					↓		↓			
	Razón de hombres y mujeres de personas ocupadas							↓			
	Tasa de trabajo asalariado de mujeres de 15 años y más							↓			
	Población desocupada como porcentaje de la población económicamente activa con educación media superior y superior					↓					
	Proporción de mano de obra con educación media superior y superior					↓					
	Razón de salarios promedio anuales			↓		↓	↓				
	Salario diario nominal asociado a asegurados trabajadores en el IMSS			↓		↓	↓				
2.1.2 Consolidar al estado como un destino favorable para la inversión extranjera.	Inversión Extranjera Directa en el total nacional		↓								
	Porcentaje de personal ocupado a nivel nacional en empresas con participación de capital extranjero mayor al 50 por ciento		↓								
2.1.3 Impulsar la internacionalización de la economía guanajuatense.	Participación porcentual en las exportaciones totales de entidades federativas		↓	↓							
2.5.1. Fortalecer el Sistema de Innovación del estado de Guanajuato y su articulación con las demandas productivas y sociales.	Porcentaje de hogares con internet										↑
	Porcentaje de unidades económicas que emplearon internet										↑

Fuente: Elaboración propia con base en Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión, CEPAL, 2021; América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales, CEPAL, 2020; Una década de acción para un cambio de época, CEPAL, 2022; Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2022.
Leyenda: SS = Sistemas de salud IE = Inversión extranjera, CE = Crecimiento económico, DF = Déficit fiscal, P = Pobreza, D = Desigualdad, E = Empleo, PM = Participación laboral de la mujer, DE = Deserción escolar, TD = Transformación digital.

c) Potenciales efectos de la pandemia de COVID-19 en la dimensión Medio Ambiente y Territorio

En esta dimensión no se identifican efectos negativos directos en ninguno de sus indicadores. A nivel internacional, la evidencia muestra que el medio ambiente tuvo beneficios en el corto plazo ya que al disminuir la actividad económica en consecuencia disminuyeron las emisiones de gases de efecto invernadero (WMO, 2022). Sin embargo, la publicación de este indicador ha sido descontinuada por la fuente, y por lo tanto no es posible determinar si la trayectoria del indicador es consecuente con la evidencia internacional.

Cuadro 4.40. Principales Efectos de la Pandemia en Indicadores de la Dimensión Medio Ambiente y Territorio

Objetivo	Indicador	SS	IE	CE	DF	P	D	E	PM	DE	TD
3.1.3 Desarrollar entre los diferentes sectores de la sociedad las capacidades para la mitigación y adaptación al cambio climático.	Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)										

Fuente: Elaboración propia con base en Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión, CEPAL, 2021; América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales, CEPAL, 2020; Una década de acción para un cambio de época, CEPAL, 2022; Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2022.
Leyenda: SS = Sistemas de salud IE = Inversión extranjera, CE = Crecimiento económico, DF = Déficit fiscal, P = Pobreza, D = Desigualdad, E = Empleo, PM = Participación laboral de la mujer, DE = Deserción escolar, TD = Transformación digital.

d) Potenciales efectos de la pandemia de COVID-19 en la dimensión Administración Pública y Estado de Derecho

La disminución de la actividad económica y el aumento de la carga de los sistemas de salud tienen un efecto directo en una menor recaudación y un mayor déficit fiscal. Estos efectos negativos de la pandemia pudieron haber afectado los indicadores que miden los ingresos propios respecto al PIB y la capacidad de inversión, ambos indicadores como se observa en el Cuadro 4.31 han seguido trayectorias desfavorables (consecuente con la evidencia internacional) y se de seguir con la velocidad media actual, no se alanzarían las metas trazadas al 2040. En el resto de los indicadores de esta dimensión, no se identifican efectos negativos o positivos de la pandemia que pudieran haberlos afectado directamente.

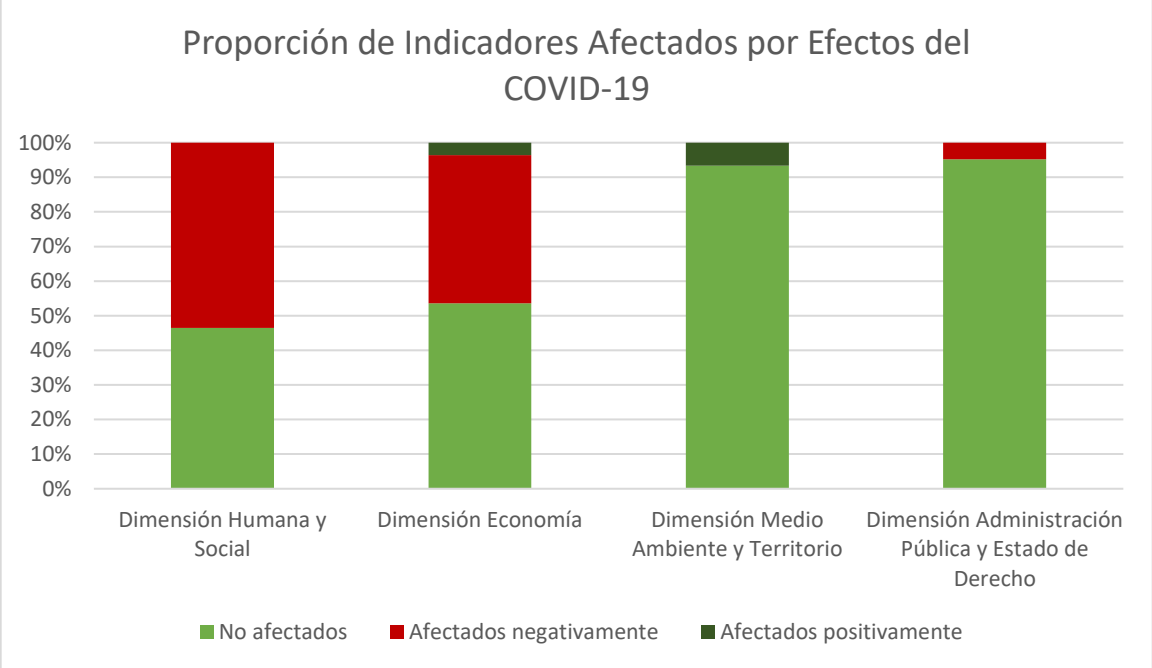
Cuadro 4.41. Principales Efectos de la Pandemia en Indicadores de la Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho

Objetivo	Indicador	SS	IE	CE	DF	P	D	E	PM	DE	TD
4.1.1 Incrementar la eficiencia y eficacia del sector público estatal con el involucramiento corresponsable de la sociedad.	Capacidad de inversión		↓	↓							

Fuente: Elaboración propia con base en Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión, CEPAL, 2021; América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales, CEPAL, 2020; Una década de acción para un cambio de época, CEPAL, 2022; Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2022.
Leyenda: SS = Sistemas de salud IE = Inversión extranjera, CE = Crecimiento económico, DF = Déficit fiscal, P = Pobreza, D = Desigualdad, E = Empleo, PM = Participación laboral de la mujer, DE = Deserción escolar, TD = Transformación digital.

El Gráfico 4.7 muestra la proporción de indicadores potencialmente afectados negativa o positivamente por los principales efectos de la pandemia descritos en e esta sección. Las dimensiones "Medio Ambiente y Territorio" y "Administración Pública y Estado de Derecho" son las menos afectadas con tan solo un 5% de sus indicadores, en la primera de forma positiva y en la segunda un indicador afectado negativamente. Por otro lado, se observa como proporcionalmente, la dimensión Humana y Social es la más afectada con 55% de sus indicadores potencialmente impactados negativamente (15 de 28 indicadores), seguida por la dimensión Economía con 40% de los indicadores impactados negativamente y un indicador impactado de forma positiva.

Gráfico 4.7. Proporción de indicadores afectados por la pandemia de COVID-19



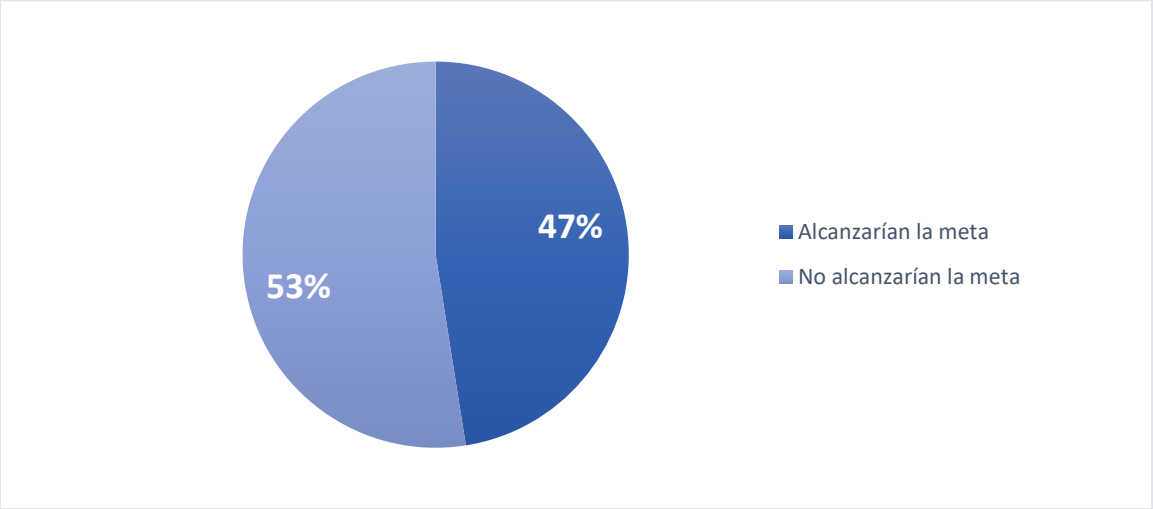
Fuente: Elaboración propia.

4.7 Perspectivas del logro de las metas del PED 2040

En esta sección se presentan las proyecciones de los resultados de los indicadores utilizando la metodología previamente descrita, calculando la velocidad media de avance que ha presentado el indicador en el periodo observado, multiplicado por el resto de los años hasta el año de la meta, identificando así su valor esperado en dicho año.

En la siguiente gráfica se presenta de forma general el porcentaje de indicadores que alcanzaría la meta conservadora y aquellos que no la alcanzarían de mantener la velocidad media actual.

Gráfico 4.8 Distribución porcentual de indicadores del PED 2040 respecto a sus perspectivas de logro de metas.



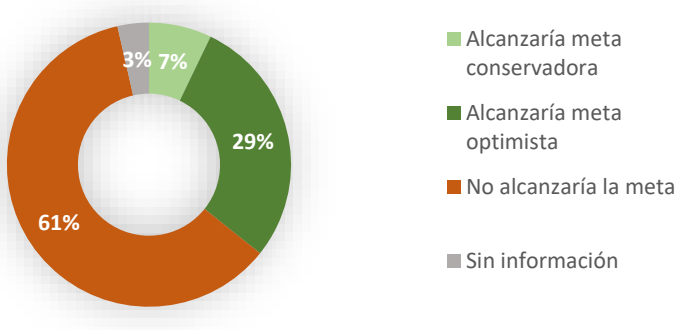
Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presenta el análisis para las cuatro dimensiones del PED 2040 y en el Anexo 12 se presenta el detalle por indicador con las gráficas correspondientes para las proyecciones de los indicadores que cuentan con datos disponibles.

4.7.1 Perspectivas de logro de metas dimensión Humana y Social

Al aplicar la metodología de cálculo a los indicadores de la dimensión Humana y Social se observa que, de continuar la velocidad media, de los 28 indicadores totales 2 alcanzarían la meta del escenario conservador y 8 la meta del escenario optimista al 2040. 17 indicadores no alcanzarían sus respectivas metas, y para el indicador "Índice de desigualdad de género" no se cuentan con datos actualizados para realizar la proyección. La siguiente gráfica muestra cómo más de la mitad de los indicadores de esta dimensión no lograrían alcanzar las metas actuales, sin embargo, es importante notar que, de aquellos indicadores con proyecciones favorables, en el escenario optimista la situación cambia, con 8 de 10 indicadores que alcanzarían las metas.

Gráfico 4.9. Perspectivas de logro de metas al 2040 Dimensión Humana y Social



Fuente: Elaboración propia.

Llama la atención que, si bien el indicador "Porcentaje de población en situación de pobreza" presenta una trayectoria desfavorable, y de seguir con la velocidad media observada (incremento de 0.825% por año) no alcanzaría la meta al 2040. El indicador "Porcentaje de población en situación de pobreza extrema" ha evolucionado de forma favorable, y de continuar con la velocidad media actual (diminución de -0.161% por año) se alcanzaría la meta optimista de 1.3% de población viviendo en pobreza extrema al año 2040.

Dentro de esta dimensión los indicadores que muestran una evolución desfavorable de forma generalizada son los relacionados con la salud y la educación. Aunque, si bien los indicadores relacionados con el desempeño escolar muestran trayectorias desfavorables, los indicadores de cobertura escolar siguen trayectorias favorables y lograrían las metas del escenario optimista al 2040.

En materia de seguridad la "Prevalencia en delitos contra las mujeres" ha tenido una velocidad media favorable y alcanzaría la meta optimista al año 2040. En contraste, la "Tasa bruta anual de defunciones por homicidio de mujeres" ha seguido una trayectoria desfavorable, y de continuar con la velocidad media actual (Incremento de 2.32) se continuaría alejando de la meta al 2040 (1.9).

Cuadro 4.42. Proyecciones Indicadores Dimensión Humana y Social

Indicador	Velocidad media	Velocidad óptima	Meta 2040
Porcentaje de población en situación de pobreza	0,825	-0,792	
Porcentaje de población en situación de pobreza extrema	-0,161	-0,131	
Índice de rezago social	-0,030	-0,018	
Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud.	1,571	-0,856	
Razón de médicos en instituciones públicas de salud en contacto con el paciente por cada mil habitantes.	0,034	0,058	
Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos estimados).	-1,607	-0,647	
Mortalidad por diabetes mellitus por cada 100 mil habitantes.	6,088	-0,644	
Tasa de mortalidad infantil	-0,136	-0,2724	
Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años	1,135	-0,278	
Esperanza de Vida al nacer	-0,054	0,136	

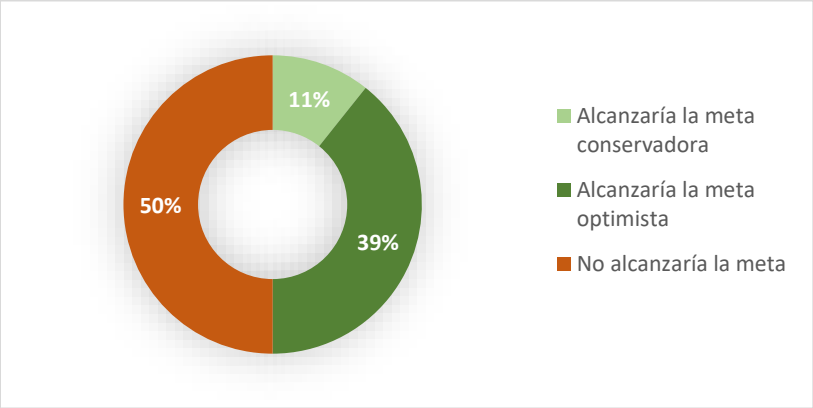
Porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda.	-0,47	-0,14	
Prevalencia delictiva en delitos contra las mujeres.	-1297	-367,88	
Tasa bruta anual de defunciones por homicidio de mujeres	2,32	-0,0656	
Porcentaje de la población de 3 a 15 años con rezago educativo.	0,692	-0,328	
Porcentaje de la población de 16 años y más nacida a partir de 1982 con rezago educativo.	1,72	-0,835	
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad.	0,018	0,032	
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años.	0,13	0,14	
Puntaje promedio de los alumnos de sexto de primaria en matemáticas / INEE	-0,333	0,16	
Puntaje promedio de los alumnos de sexto de primaria en lenguaje y comunicación / INEE	3	0,44	
Puntaje promedio de los alumnos de 3ro. de secundaria en matemáticas / INEE	-0,5	0	
Puntaje promedio de los alumnos de 3ro. de secundaria en lenguaje y comunicación / INEE	-1	0,04	
Tasa de absorción en educación superior.	-4,29	0,4272	
Cobertura en educación superior modalidad escolarizada y no escolarizada.	1,506	0,672	
Cobertura en educación superior modalidad escolarizada	0,851	0,522	
Porcentaje de población de 5 a 11 años con sobrepeso y obesidad infantil	0,818	-0,089	
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan	-1,025	-0,198	
Promedio de escolaridad de las personas con discapacidad	0,261	0,057	

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato

4.7.2 Perspectivas de logro de metas dimensión Economía

Para la dimensión Economía se observa que del total de indicadores (28), 3 alcanzarían la meta del escenario conservador, 11 la meta del escenario optimista, mientras que los otros 14 indicadores no alcanzarían las metas trazadas en caso de continuar con la velocidad media de avance que se ha observado hasta la fecha. La mayoría de los indicadores que no alcanzarían sus metas están relacionados con las tasas de desempleo. Sin embargo, también se observa que se alcanzarían las metas de la "proporción de mano de obra con educación media superior y superior", la "razón de salarios promedio anuales", "tasa de trabajo asalariado de mujeres", y el "salario diario asociado a asegurados trabajadores en el IMSS".

Gráfico 4.10. Perspectivas de logro de metas dimensión Economía



Fuente: Elaboración Propia.

De acuerdo con la velocidad media del periodo observado, el Estado continuaría consolidándose como una de las entidades federativas con mayor "inversión extranjera directa respecto al total nacional" y con un mayor "porcentaje de personal ocupado en empresas con participación de capital extranjero". Aunque la contribución de Guanajuato al PIB nacional muestra una trayectoria desfavorable y no alcanzaría la meta al 2040, lo mismo sucede con la aportación al PIB secundario y terciario.

Los indicadores relacionados con la innovación, como la cantidad de "miembros del Sistema Nacional de Investigadores por cada mil habitantes", "patentes solicitadas por cada millón de habitantes" y el "porcentaje de solicitudes de invención respecto al total nacional" también alcanzarían las metas 2040. Por último, uno de los indicadores que superaría la meta del escenario optimista incluso más pronto de lo proyectado es el "porcentaje de hogares con internet", y de continuar con la velocidad media actual (3.86) se superaría al estado con el mejor desempeño (Sonora - 86.56%) en el año 2027.

Cuadro 4.43. Proyecciones Indicadores Economía

Indicador	Velocidad media	Velocidad óptima	Meta 2040
Tasa de Informalidad laboral	0,052	-0,439	🎯
Tasa de participación de mujeres de 15 años y más	0,031	0,302	🎯
Razón de hombres y mujeres de personas ocupadas	-0,038	0,107	🎯
Tasa de trabajo asalariado de mujeres de 15 años y más	0,78	0,40	🎯
Razón de las tasas estatal y nacional de desocupación de las personas de 15 años y más	0,03	-0,0176	🎯
Población desocupada como porcentaje de la población económicamente activa con educación media superior y superior	0,1	-0,112	🎯
Proporción de mano de obra con educación media superior y superior	1,486	0,762	🎯
Razón de salarios promedio anuales	0,022	0,015	🎯
Salario diario nominal asociado a asegurados trabajadores en el IMSS	0,008	0,003	🎯
Razón de las tasas estatal y nacional de desocupación en población joven de 15 a 29 años	0,034	-0,015	🎯
Inversión Extranjera Directa en el total nacional	0,096	0,016	🎯
Porcentaje de personal ocupado a nivel nacional en empresas con participación de capital extranjero mayor al 50 por ciento	0,582	0,100	🎯
Participación porcentual en las exportaciones totales de entidades federativas	0,005	0,012	🎯
Distribución porcentual del PIB por entidad federativa	-0,058	0,0212	🎯
Participación porcentual de asegurados en el IMSS respecto del total nacional	0,03	0,01	🎯
Aportación del PIB secundario al total nacional	-0,144	0,0264	🎯
Aportación del PIB terciario al total nacional	-0,006	0,0152	🎯
Porcentaje de turistas nacionales respecto del total nacional	-0,052	0,099	🎯
Porcentaje de turistas extranjeros respecto del total nacional	0,015	0,006	🎯
Aportación del PIB primario al total nacional	0,038	0,007	🎯
Aportación del PIB alimentario al total nacional	0,034	0,014	🎯
Aportación del PIB agroalimentario al total nacional	-0,016	0,02	🎯

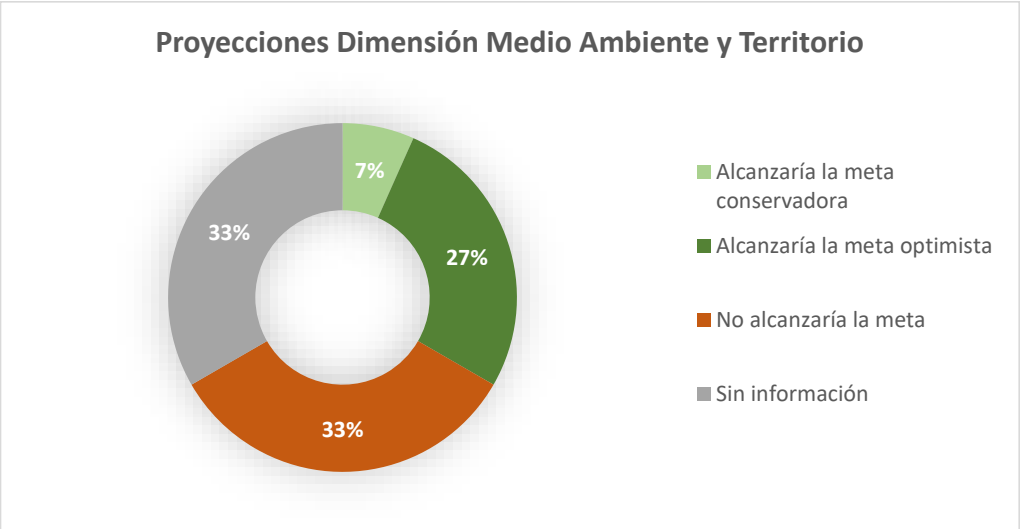
Empresas registradas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt) por cada diez mil patrones	0,8	1,836	
Miembros del Sistema Nacional de Investigadores por cada mil habitantes	0,02	0,0104	
Patentes solicitadas por cada millón de habitantes	0,574	0,472	
Porcentaje de solicitudes de invención respecto al total nacional	0,172	0,136	
Porcentaje de hogares con internet	3,866	0,647	
Porcentaje de unidades económicas que emplearon internet	0,354	0,9	

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

4.7.3 Perspectivas de logro de metas dimensión Medio Ambiente y Territorio

Al aplicar la metodología para calcular la perspectiva de evolución de los indicadores de la dimensión "Medio Ambiente y Territorio" se obtiene como resultado, que, de continuar con la velocidad media actual de los 15 indicadores de esta dimensión, 1 indicador alcanzaría la meta del escenario conservador y 4 las metas del escenario optimista, mientras que 5 no llegarían a la meta que se ha planteado, y para el resto de los indicadores (5) no se cuenta con información o fueron descontinuados.

Gráfico 4.11. Perspectivas de logro de metas dimensión Medio Ambiente y Territorio



Fuente: Elaboración propia.

Uno de los indicadores con mejor desempeño en esta dimensión es la "Población con acceso a los servicios de alcantarillado y saneamiento básico", el cual, de continuar con la velocidad media actual, alcanzaría la meta de 100% de población con acceso a los servicios de alcantarillado y saneamiento en 2025, es decir 5 años más menos del escenario optimista.

Cuadro 4.44. Proyecciones Indicadores Dimensión Medio Ambiente y Territorio

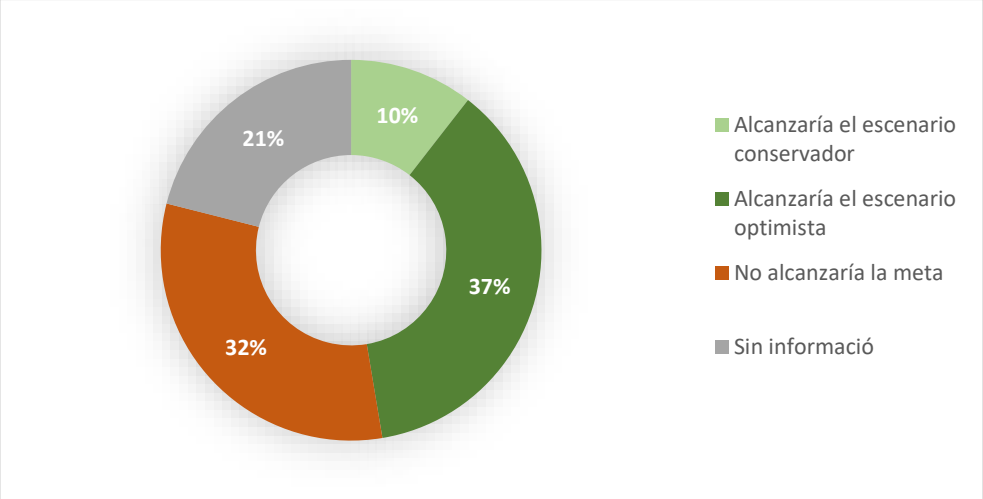
Indicador	Velocidad media	Velocidad óptima	Meta 2040
Capacidad instalada de plantas de tratamiento de aguas residuales	2,76	299,08	
Porcentaje de cobertura de tratamiento de aguas residuales	1,378	1,388	
Índice global de acceso a los servicios básicos de agua (IGASA)	0,01	0,006	
Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	-0,755	-0,448	
Porcentaje de la población con acceso a servicios de agua entubada	0,046	0,134	
Población con acceso a los servicios de alcantarillado y saneamiento básico	0,604	0,244	
Proporción de la población con acceso a la electricidad	0,098	0,145	
Recolección de residuos sólidos urbanos per cápita	0,013	0,008	
Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes	0,132	-0,114	
Accidentes de tránsito por cada 100 mil vehículos	-79,01	-4,1	

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

4.7.4 Perspectivas logro de metas dimensión Administración Pública y Estado de Derecho

La dimensión Administración Pública y Estado de Derecho, de seguir con la velocidad media observada hasta el último año, 2 indicadores alcanzarían la meta del escenario conservador, 7 indicadores la meta del escenario optimista, 6 indicadores no alcanzarían las metas trazadas y los 4 indicadores restantes no han sido actualizados o fueron descontinuados. La siguiente gráfica muestra la distribución de las proyecciones de los indicadores de esta dimensión.

Gráfica 4.12. Perspectivas logro de metas dimensión Administración Pública y Estado de Derecho



Fuente: Elaboración propia.

En esta dimensión llama la atención que por un lado los indicadores que dan seguimiento a la percepción de los ciudadanos respecto a las policías, los Ministerios Públicos y Jueces muestran una tendencia favorable y alcanzarían o incluso superarían las metas de los escenarios optimistas. mientras que los indicadores que miden el desempeño en seguridad pública en el Estado de Guanajuato muestran una trayectoria desfavorable y de mantener la velocidad media actual no se alcanzarían las metas trazadas al 2040.

También se puede dar cuenta de la consolidación de la gestión pública en el Estado con relación al índice de implementación PbR-SED, índice de Gobierno Abierto y el peso de la deuda respecto al PIB estatal, en estos tres indicadores se alcanzarían las metas de las proyecciones optimistas. Sin embargo, los ingresos propios respecto al PIB y la capacidad de inversión han retrocedido incluso a valores inferiores que la línea base, y su velocidad media muestra valores negativos lo cual, en caso de continuar representaría que no se alcanzarían las metas al 2040.

Cuadro 4.45. Proyecciones Indicadores Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho

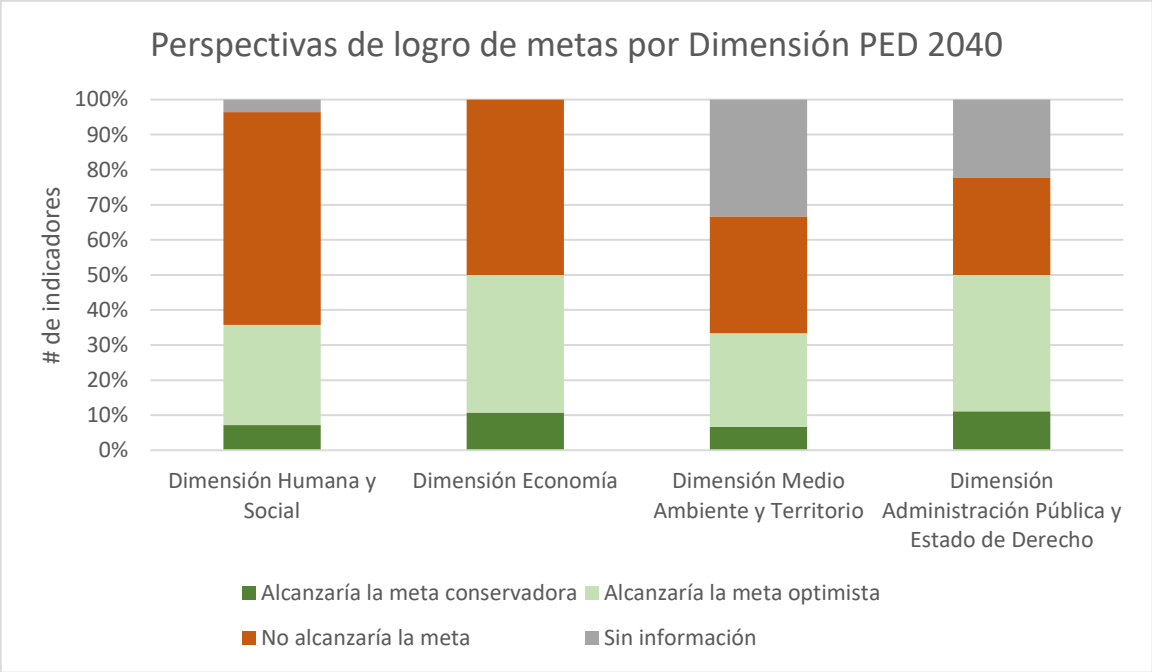
Indicador	Velocidad media	Velocidad óptima	Meta 2040
Ingresos propios respecto al PIB	-0,24	0,024	🎯
Capacidad de inversión	-1,208	0,083	🎯
Peso de la deuda respecto al PIB estatal	-0,123	0,024	🎯
Índice de implementación PbR-SED	0,233	0,24	🎯
Población que tuvo contacto con algún servidor público y con actos de corrupción	1425,2	-4,92	🎯
Tasa de incidencia de corrupción en unidades económicas	1154,4	-264,2	🎯
Índice de Gobierno Abierto	0,060	0,048	🎯
Evaluación promedio que la población de 18 años y más otorga a servicios públicos básicos y bajo demanda	0,068	0,016	🎯
Tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes	5,098	-0,285	🎯
Tasa de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa, por cada 100 mil habitantes	3241,46	-605,51	🎯
Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a la policía estatal y manifiesta que le genera confianza	1,32	0,44	🎯
Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más	-1021,29	-375,83	🎯
Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les generan confianza	1,78	0,44	🎯
Porcentaje de unidades económicas que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías y manifiesta que les generan confianza	1,4	0,70	🎯
Porcentaje de unidades económicas que identifican a los jueces y manifiestan que les generan confianza	1,81	0,36	🎯

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato

Como resultado del análisis de progreso de los indicadores, en el Gráfico 4.13 se muestran las perspectivas del logro de metas por dimensión. Se observa como en la dimensión “Economía” a pesar de ser afectada directamente por varios efectos adversos de la pandemia el 50% de sus 28 indicadores alcanzarían las metas a la par de la dimensión “Administración Pública y Estado de Derecho” en la cual también el 50% de sus indicadores alcanzaría las metas al 2040. En contraste la dimensión “Humana y Social” es en la cual se estima la mayor proporción de indicadores que no alcanzarían sus metas (60%), y el 33% de sus indicadores

se estima que alcancen las metas al 2040, al igual que a dimensión “Medio Ambiente y Territorio”. En esta última, no se cuenta con información para el 33% de sus indicadores, por lo tanto, no se pueden determinar las perspectivas de avance para un tercio de sus indicadores, y esto dificulta su análisis y comparación con las otras dimensiones.

Gráfico 4.13. Perspectivas de logro de metas por dimensión



Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones

5.1 Conclusiones evaluación de diseño

La valoración general del diseño del PED es positiva, pues se estima que el proceso de elaboración fue adecuado y participativo; el PED cuenta con todos los elementos de un plan de largo plazo, aunque con posibilidades de mejora en las definiciones para lograr una mejor coherencia. También deficiencias se encontraron en la incorporación de compromisos internacionales y enfoques transversales, todo lo cual es posible de mejorar en una posible actualización del PED, para lo cual se espera esta evaluación sea de utilidad.

5.1.1 Proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo

La convocatoria se valora positivamente, con un número importante y representativo de más de 1600 actores representantes de diversos sectores y todas las regiones y subregiones de Guanajuato; sin embargo, los ciudadanos sin afiliaciones gremiales o profesionales pudieron haber tenido una mayor representación en los talleres de consulta subregionales, regionales y mesas de análisis estratégico.

La metodología utilizada cumplió con los objetivos contemplados en el marco normativo y fue apropiada al emplear información cuantitativa y cualitativa, fundamentada conceptualmente en el método de backcasting para poder llevar a cabo un diagnóstico de situación, recopilar información de actores diversos, identificar indicadores y a partir de ellos construir trayectorias y escenarios futuros relacionados con las metas establecidas al 2040. Sin embargo, falta claridad en la forma en que se sistematizan, analizan e incorporan las aportaciones resultado del proceso de consulta ciudadana, en particular los resultados de la consulta en línea y las entrevistas personalizadas.

Las instancias de participación se valoran positivamente por incorporar espacios como los talleres regionales y subregionales, las mesas de análisis estratégico, consulta en línea y entrevistas individuales, lo cual permitió una amplia y organizada participación de la ciudadanía y de actores clave representantes de diversos sectores. Sin embargo, la elaboración del diagnóstico y construcción del documento final a cargo del IPLANEG en colaboración con funcionarios del poder ejecutivo pudieron haber incluido la participación de actores diversos como las demás fases de desarrollo del PED 2040. Unido a esto se considera que el haber implementado la consulta abierta a la ciudadanía por medio del sitio web del IPLANEG, excluyó aquellos ciudadanos sin acceso a internet, o con pocas capacidades digitales.

Finalmente, se reconocen y valoran positivamente los esfuerzos realizados por el IPLANEG en materia de comunicaciones al haber difundido en distintos medios de comunicación la invitación a los ciudadanos a participar en la consulta en línea, y posteriormente en la difusión de la versión final PED 2040, memoria documental del proceso de elaboración del plan y el Observatorio Ciudadano para seguimiento a los indicadores en el sitio web del IPLANEG. Sin embargo, no se observa una estrategia clara y focalizada para difundir las diferentes etapas en el proceso de elaboración e implementación del PED 2040, identificando las diferentes audiencias objetivo, y a partir de esta identificación elaborar materiales comunicacionales focalizados difundidos por medios de comunicación frecuentados por cada uno de los públicos objetivo.

El proceso de participación ciudadana presenta algunas debilidades, especialmente en lo que se refiere a la consulta online, pues no fue posible conocer los resultados de esta, desde el punto de vista de quiénes participaron, como fueron consideradas sus opiniones y cómo se integraron éstas. Además, que no hubo una devolución específica a quienes participaron para que sepan que se les tuvo en cuenta.

La selección de las mesas estratégicas es un punto mejorable, pues no hay claridad de cuales fueron los criterios para seleccionar sus integrantes y asegurar representatividad.

5.1.2 Coherencia del Plan Estatal de Desarrollo

a) Diagnóstico

La organización del PED sobre cuatro grandes ejes temáticos o dimensiones (Social y Humana, Economía, Medio Ambiente y Territorio y Administración Pública y Estado de Derecho), se evalúa positivamente, por cuanto, considera los tres elementos o ejes del desarrollo sustentable, además de un aspecto clave como es la administración pública.

Los 4 diagnósticos del PED 2040 se consolidan como una base de insumos de calidad para la formulación de las siguientes definiciones estratégicas del PED 2040, pues su evaluación es positiva en la mayoría de los

criterios de calidad evaluados, siendo la identificación de “vocaciones que potencializan el desarrollo del Estado” el único criterio que no se identifica claramente en los 4 diagnósticos estratégicos del PED 2040.

Se destaca positivamente el resultado del análisis de diagnóstico con los indicadores, pues el 100% de los indicadores de seguimiento del PED identificados con su respectiva línea base, se encuentran descritos en los diagnósticos estratégicos realizados, dando cumplimiento a la coherencia del diseño de indicadores de línea base con el diagnóstico estratégico.

Se destacan los procesos participativos en la formulación de los diagnósticos, con el desarrollo de talleres en las 4 regiones, y 10 sub - regiones del estado, usa de la página web y participación de autoridades, líderes sociales locales y expertos.

b) Definiciones estratégicas

Visión

Los diferentes apartados de visiones formuladas en cada una de las dimensiones de desarrollo del PED 2040, no cumplen con los elementos establecidos para una visión, la cual debe contener aspectos que permitan a los ciudadanos identificar lo que pueden esperarse después de la implementación de un instrumento de planificación, en cuanto a valores, creación de oportunidades, proyección, etc., según el manual de planificación estratégica del ILPES.

Se destaca la formulación participativa de la visión, pero no hubo sistematización, quedando expresadas en un listado de deseos de diferentes temáticas, que no genera información relevante para el proceso de planeación subsecuente.

La visión no se establece como una sola redacción global para todo el Estado, o por lo menos para cada una de sus dimensiones de desarrollo, debiendo ser definida como un slogan del desarrollo, que indica de manera concreta y sintética cómo se ve el Estado en el futuro, en este caso respecto al alcance temporal del 2040.

Líneas Estratégicas

Las líneas estratégicas de las dimensiones del PED 2040 están bien definidas, pues se establecen desde el diagnóstico como temáticas de interés para la ciudadanía que caracterizan el desarrollo del Estado. Se establecen como objetivos de alto nivel, que se lograran mediante objetivos estratégicos y estrategias de desarrollo, convirtiéndose en la guía a seguir para la administración pública estatal, que deberá reflejarlas en su Programa de Gobierno.

Objetivos Estratégicos

La evaluación de diseño de los 27 objetivos estratégicos del PED 2040, a pesar de su relevancia para determinar los indicadores de desempeño, arroja malos resultados, pues sólo el 52% de éstos se pueden clasificar de alta calidad, lo que pone en riesgo la adecuada implementación del PED 2040, al concebirse a los objetivos estratégicos como el principal mecanismo para su implementación e instrumentalización en otros instrumentos de planeación.

La principal deficiencia de los objetivos es la falta de capacidad para ser medido (9 objetivos), siendo en su mayoría de la dimensión de medio ambiente y territorio (4 objetivos), seguida por la dimensión humana y social (3 objetivos) y la dimensión de economía (2 objetivos).

La otra deficiencia importante encontrada en los objetivos estratégicos es la falta de claridad para consolidarse como logro o resultado (8 objetivos), siendo su mayoría de la dimensión humana y social (5 objetivos), seguida por la dimensión de economía (2 objetivos) y la dimensión de medio ambiente y territorio (1 objetivo).

En ningún apartado del PED 2040 se aprecia un método para la formulación de objetivos estratégicos, con un análisis problema – objetivo que justifiquen su formulación, según se hace comúnmente en los procesos de planeación, o a través de un mecanismo de priorización y validez a partir de un proceso amplio de participación.

Estrategias

La evaluación de diseño de las 133 estrategias arrojó que la gran mayoría (77%) han sido bien formuladas, según los criterios analizados.

No obstante, se encontraron estrategias con algunos problemas en su formulación, especialmente en la ausencia de criterios como: ser traducidas como acciones concretas para alcanzar algún objetivo estratégico (61 estrategias), ser factibles de implementar en algún tiempo y recurso determinado (28 estrategias), y ser alcanzables a través de algún programa, proyecto o acción puntual (23 estrategias).

Dentro de las deficiencias encontradas, se destaca el caso de la dimensión humana y social, principalmente debido a que la mayoría de las estrategias son formulados como aspiraciones y no como posibles acciones que aporten a logro de un objetivo, lo que pone en riesgo la adecuada implementación, al concebirse a las estrategias como principal elemento para su instrumentalización.

Plan de Acción

El PED 2040 es un instrumento de planeación de largo plazo que influye en distintos niveles de gobierno, por lo que no es necesario que cuente con un plan de acción detallado y descrito con exactitud, siendo adecuado el nivel de desarrollo presentado en el PED, con líneas de acción posibles de hacerle un seguimiento en cuanto a su implementación. No obstante, la formulación de estas líneas de acción, deben responder a ciertos criterios de calidad.

La evaluación de las 511 líneas de acción arrojó que la gran mayoría (54%) han sido parcialmente bien formuladas, según los criterios analizados. Se encontraron líneas de acción con algunos problemas en su formulación, especialmente en la ausencia de criterios como: identificar algún entidad y/o organismo del Estado encomendado para la gestión de su implementación (511 líneas de acción), ser traducidas como acciones concretas que aporten a su implementación (343 líneas de acción), ser factibles de implementar en algún tiempo determinado (54 líneas de acción), y ser realizables a través de algún programa, proyecto o acción puntual (69 líneas de acción).

A nivel de las dimensiones de desarrollo, se destaca el caso de la dimensión humana/social y económica, la cual presenta la mayoría de sus líneas de acción como aspiraciones y no como posibles acciones que puedan

ser implementadas en tiempo determinado por algún organismo y/o entidad del Estado, aportando al logro de la estrategia.

Principales proyectos

La evaluación las 61 iniciativas de proyectos presentadas en el PED 2040, muestra que su totalidad presenta algún problema en su formulación, siendo los principales problemas la identificación del aporte para la implementación de una estrategia particular, no se formulan como una acción puntual de mejoramiento, construcción de infraestructura, mantenimiento o de inversión social, ni indica recursos financiero necesarios, ni los bienes, servicios y productos que entregara en su ejecución, así como el organismo o entidad del Estado encomendado a su ejecución, seguimiento y monitoreo.

Se destacan algunas ideas de iniciativas de proyectos presentadas como una acción de mejoramiento, de construcción, de mantenimiento o inversión social (32 iniciativas de proyectos), e identificando algún bien o servicio a entregar (32 iniciativas de proyectos). La dimensión medio ambiente y territorio, es donde se localizan los mejores proyectos.

c) Instrumentación e implementación del PED

La "instrumentalización del plan" se indica será "un proceso de congruencia (alineación) con instrumentos de planeación y/o gestión". Si bien se enumeran los instrumentos de planeación y/o gestión, a nivel estatal (sólo del Poder Ejecutivo) y municipal, no especifica ni ejemplifica como debería realizarse dicha congruencia acorde un método o proceso establecido, ni se hace referencia a algún documento.

Así mismo no identifica con claridad como se verificará el grado de aportación de cada instrumento de planeación y/o gestión a través del cual se instrumentalizará el PED 2040, ni se presenta un mecanismo integral para el seguimiento y monitoreo del proceso de instrumentalización del PED 2040.

d) Indicadores y metas

La evaluación del diseño de los 90 indicadores respecto a los cuales se han fijado las metas del PED 2040, arrojó buenos resultados en su validación respecto a su claridad, relevancia, coherencia, aporte marginal y monitoreabilidad, pudiéndose concluir que la gran mayoría de los indicadores han sido bien formulados.

No obstante lo anterior, se encontraron indicadores con algunos problemas en su formulación, con un total de 41 indicadores con problemas en su validación, principalmente del ámbito Desarrollo Social y Humano (16 indicadores), y Económico (14 indicadores), y en menor medida en los ámbitos Medio ambiente y Territorio (6 indicadores) y Administración Pública y Estado de Derecho (5 indicadores).

Las principales falencias encontradas se refieren al criterio de relevancia, con indicadores relacionados al tema, pero que no miden el factor relevante indicado en el objetivo, por lo que no dan cuenta de su cumplimiento. También un requisito importante que no se cumple en general es la monitoreabilidad, debido básicamente a que varios han sido descontinuados en el Observatorio de Guanajuato, a pesar de ser buenos indicadores. Otros problemas encontrados son imprecisiones conceptuales en su estructura o dificultades en su fórmula.

Los indicadores encontrados con problemas son posibles de mejorar, siendo la incoherencia muchas veces asociadas a la mala definición del objetivo, más que a la calidad del indicador. En el caso de la dimensión Humana y Social hay objetivos que se presentan a nivel de productos "Otorgar servicios de salud……" o "Lograr una cobertura universal ….", asociados a buenos indicadores, pero referidos a resultados finales (estado de salud), produciéndose la incoherencia. En la dimensión Económica pasa algo similar, con objetivos expresados como acciones "Promover el empleo'…..", "Aprovechar las ventajas…..", y "Fortalecer el Sistema ….", pero indicadores asociados a resultados finales (desempleo).

Respecto a la definición de la línea de base y metas de los indicadores, se encontró en todos los casos una línea base bien definida y una correcta definición de metas, las cuales cumplen con el objetivo de medir y evaluar el cumplimiento de los logros que se planean alcanzar en el PED al año 2040.

Para un próximo establecimiento de metas se debe considerar los impactos de la pandemia, y la crisis económica actual, todo lo cual dificulta el poder realizar proyecciones con un mayor nivel de confianza dada la incertidumbre global, que escapa tanto del alcance estatal como nacional, lo cual debe tenerse presente para la actualización del PED.

e) Sistema de monitoreo y evaluación

En el documento PED se presenta el monitoreo en forma separada de la evaluación y no se menciona ninguna acción de seguimiento del Plan. Lo anterior no permite conocer cuál es el modelo que se pretende seguir para la consecución de los resultados esperados del plan, no existe un "sistema" que actúe de manera interrelacionada y contenga todos los componentes necesarios, con una definición metodológica común, el uso de los mismos instrumentos (indicadores) y mecanismos (plataformas), de manera de facilitar los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación, no solo de los resultados del plan, sino que de su implementación.

Como está presentado el sistema, no es posible verificar si la implementación del Plan y sus resultados pueden ser monitoreados y evaluados, asegurando un proceso de retroalimentación y reformulación, pues solamente se realiza un correcto monitoreo de los resultados finales.

La presentación de los cuatro mecanismos de monitoreo es deficiente, pues si bien se indican sus objetivos y temporalidad; lo presentado como "proceso a seguir" no es claro, pues se presentan acciones que son parte del proceso interno de quienes deberán llevarlo a cabo, lo que no debiera estar en el PED, cuyo usuario final es la sociedad estatal. En este aspecto, los sistemas mencionados aparecen como condicionados, es decir, aparecen como propuestas, más que sistemas concretos.

Para ninguno de los cuatros sistemas se describen ni mencionan los elementos básicos que deben poseer, y que permitan implementarlo, como son su objetivo, el sujeto a monitorear, las definiciones estratégicas y marco conceptual, los indicadores monitoreados, responsables, sistema de información, reportes y mecanismos de retroalimentación.

De los cuatro mecanismos presentados como monitoreo, solo uno corresponde a un sistema de monitoreo propiamente tal, relacionado con el avance de las metas del Plan Estatal de Desarrollo 2040. Este sistema se valora muy positivamente, pues mide precisamente el logro del Plan y sus objetivos con identificación de metas precisas, indicadores claros, periodicidad de medición y un sistema de información on line. Los otros tres mecanismos no son de monitoreo, pues no cuentan con indicadores que monitorear.

La alineación del PED con el Programa de Gobierno y con la inversión (gasto) estatal es pertinente como acción inicial para posteriormente hacer el seguimiento del comportamiento de estos instrumentos en función del logro de los objetivos del PED, pero son una acción particular, un estudio, no asociado al monitoreo.

El seguimiento de los proyectos de gran visión se considera pertinente como sistema de seguimiento, pues la ejecución de estos grandes proyectos es relevante para la implementación del Plan. No obstante, al igual que el resto de los mecanismos presentados, debieran describirse y explicarse de mejor manera para validar su existencia.

Lo presentado como proceso de evaluación tampoco es claro, pues no se presentan con claridad que tipo de evaluaciones se realizará y cuándo, y con que metodologías.

La existencia de evaluaciones externas, realizadas por un órgano independiente se valora positivamente, pero no así hacerlas para cada una de las dimensiones del Plan, pues pierde el carácter de transversal y sinérgico el Plan.

La participación en la definición de las evaluaciones del Consejo Estratégico de Evaluación se considera correcto, pero no lo que se plantea respecto a que este Consejo defina que objetivos se evaluarán, debiéndose evaluar todos los objetivos del Plan.

Se estima que estas evaluaciones debieran ser de resultados y no de impacto como se indica en esta sección, pues evaluaciones de impacto (con grupos control) en un plan de desarrollo es muy complejo y costoso, siendo suficiente evaluaciones de resultados, para lo cual las matrices del "Monitoreo del avance de las metas del PED" es muy útil.

En general no hay claridad del tipo de evaluaciones y metodologías se utilizarán, mencionándose evaluar trayectorias, impacto, líneas estratégicas, objetivos específicos y estrategias, lo que no permite apreciar que se debe evaluar para conocer los resultados del Plan, confundiéndose elementos del seguimiento, monitoreo y la evaluación.

Se valora positivamente las evaluaciones del PED se incorporen a la Agenda Anual de evaluación definida por el Consejo Estratégico de Evaluación, pues le da un carácter de sistema a las evaluaciones, y permite definir las evaluaciones según necesidad de información. No obstante, no se plantean los lineamientos, objetivos o tipos de evaluación, número a realizar, etc. de manera de tener flexibilidad, pero asegurando la realización de un número y contenidos mínimos y evitando duplicidades.

La existencia del Barómetro del Desarrollo se considera positivo, pues a pesar de no ser una evaluación propiamente tal, sino más bien es una consulta ciudadana, al menos permite incorporar ciudadanía en el proceso.

Respecto al Informe Global de evaluación, se estima que no tienen sentido su ejecución, pues una evaluación que use los resultados de otras evaluaciones se estima que no aporta, por cuanto cada evaluación debe ser autocontenida y presentar los aspectos susceptibles de mejora y las recomendaciones según la metodología empleada y sus objetivos particulares, no haciéndose necesario reevaluar en un resumen de evaluaciones realizadas.

Finalmente, en la sección del documento PED "Resultados y recomendaciones" se presentan diversos elementos tanto del uso de las evaluaciones, como los elementos a considerar en la evaluación, tipos de metodologías y contenido de los informes, todo presentado de manera inorgánica y sin una estructura, ni claridad y con errores conceptuales.

5.1.3 Incorporación de compromisos internacionales

En el PED 2040 existe un "apartado de alineación a instrumentos de planeación de mayor nivel", que indica la existencia de un esquema efectivo a través del cual el PED 2040 se vincula y territorializa la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, la evaluación realizada por los evaluadores indica que este apenas alcanza un grado medio de calidad, especialmente debido a la no consideración en esta alineación, con las 169 metas establecidas para el cumplimiento de los 17 objetivos de la Agenda 2030, considerado la forma más efectiva de aportación y vinculación con la Agenda 2030.

No se detectó la existencia de la vinculación o consideración de la Agenda 2030 en los apartados de las definiciones estratégicas de cada dimensión de desarrollo del PED 2040, ni la coordinación que realizará con las instancias u organismos estatales y nacionales encargados de la implementación, seguimiento o monitoreo de la Agenda 2030, como son el Organismos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030 (OSI) para el Estado de Guanajuato, la Comisión Especial para el Seguimiento de la Implementación de la Agenda 2030 del Congreso del Estado de Guanajuato y el Consejo Nacional de la Agenda 2030.

En el PED 2040 no se identifica ningún apartado y mecanismo que considere el tratamiento, vinculación o consideración de otros acuerdos y compromisos internacionales asumidos a nivel nacional, más allá de los establecidos en la Agenda 2030, como el Acuerdo de Escazú, Acuerdo de París, entre otros.

5.1.4 Incorporación de enfoques transversales

a) Gobierno abierto

En el documento PED 2040, el tema de gobierno abierto y los ejes que la componen se abordan en la Dimensión 4 correspondiente a "Administración Pública y Estado de Derecho", lo cual correcto se considera adecuado.

Guanajuato fue el primer Estado de México en contar con la Declaratoria de Estado Abierto firmada por los tres poderes del Estado para relevar que los principios del gobierno abierto han evolucionado del Ejecutivo a un nivel de Estado, destacándose en México como uno de los Estados líderes en el tema, obteniendo en el 2021 el primer lugar en el ranking nacional del Índice de Gobierno Abierto, demostrando que los objetivos y estrategias adoptadas en estas materias han sido eficaces.

No obstante lo anterior, si nos centramos en las definiciones estratégicas del PED al 2040 (visión, líneas, objetivos y estrategias) encontramos poca relación con los ejes del gobierno abierto. Solo la línea estratégica 4.1 (Gobernanza) en su Objetivo 4.1.2 "Consolidar una gestión pública abierta, transparente y cercana a la ciudadanía sin cabida para la corrupción" hace mención al tema, pero pareciera ser que se concentra más bien en los actos de probidad y corrupción que en los beneficios de valor público.

Por otra parte, los retos y desafíos al 2040 en el ámbito de la Gobernanza, se centran sólo en materia de Transparencia y rendición de cuentas ("Posicionar a la entidad dentro de los primeros cinco lugares en

materia de transparencia y rendición de cuentas"), con indicadores que están concentrados en elementos de trasparencia y corrupción, estimándose que es posible avanzar más en el tema.

b) Enfoque de género

A pesar de que en el PED 2040 se considera a la perspectiva de género como una estrategia transversal, en términos del marco normativo y de lineamientos generales, el enfoque de género se incorpora solo en algunas dimensiones, específicamente en la Humana y Social y en la de Economía, pues no hay objetivos ni lineamientos específicos en medio ambiente y territorio, ni la administración pública.

Los objetivos y lineamientos de genero se desprenden escasamente del diagnóstico, pues no se derivan claramente de los problemas identificados en el diagnóstico del PED, especialmente en los temas de acceso a los distintos niveles educativos, a la violencia basada en género, a los temas de salud, cultura, deporte, temáticas en la cual el diagnostico no plantea nada respecto a diferencias entre mujeres y varones.

No hay indicadores desagregados por sexo en el diagnóstico y de indicadores claves desde la perspectiva de género que nos permitan generan objetivos y lineamientos y acciones acordes con las desigualdades encontradas. De especial importancia son indicadores del sector educativo, que permitiría saber si las mujeres están quedando atrás de estas ventanas u oportunidades.

Existe ausencia de análisis sobre la calidad del empleo de mujeres en los sectores emergentes como el turismo y el automotriz, sectores claves según el PED, que implicará oportunidades de desarrollo tanto para varones y mujeres.

Respecto al turismo, las estrategias definidas en el PED requieren mayor desarrollo, considerando la brecha salarial de género en el sector, la baja formación de alto nivel, la informalidad, la alta rotación de personal, las largas horas de trabajo, subcontratación, condiciones de trabajo flexibles, prevalencia de trabajadores ocasionales y variaciones estacionales en el empleo, lo que conlleva empleo de baja calidad para las mujeres.

Respecto a la industria automotriz, se requiere un análisis sobre como las mujeres y los varones se están formando para ese desafío y si las oportunidades realmente son para ambos, pues es un área de inserción no tradicional para las mujeres.

Hay ausencia del análisis de género y la adaptación y mitigación al cambio climático, considerando los impactos diferenciales de las cuestiones ambientales en varones y mujeres y la participación desigual en la gestión ambiental, pues a pesar de que las mujeres contribuyen en menor medida con la aparición de este fenómeno, son más vulnerables a sus efectos.

Falta análisis más profundo en el diagnostico que podrían ser pistas para objetivos y líneas de acción en términos de género, por ejemplo, las causas de la reducción del Índice de Desigualdad de Género, si es por un cambio relativo en función de los otros gobiernos o un fenómeno interior de Guanajuato.

No hay información ni análisis sobre cuidados de niños, personas mayores y personas con discapacidad, cuestión que es clave desde una perspectiva de género, y que debe realizarse en función del territorio, si existen servicios en las zonales rurales y su relación con el mercado de empleo de las mujeres.

c) Territorialización

La regionalización del Estado de Guanajuato sirve como marco de análisis de algunas variables demográficas y económicas que son incorporaras en el PED a modo de diagnóstico y son transformadas posteriormente en retos regionales. Esta aproximación general, no incluye otras variables que puedan explicar de mejor manera la complejidad de fenómenos que se presentan de manera específica a las regiones haciendo que las propuestas de retos tengan una alta probabilidad de estar sesgadas.

No se presenta evidencia en el PED o los documentos metodológicos de la justificación de solo definir retos regionales o profundizar la forma en que estos se estructuran. Esto hace que el nivel de detalle de la información sea diferente al considerado en los otros componentes del plan.

En relación con la construcción de las visiones de desarrollo regionales, es posible señalar que la división de estas por áreas temáticas generó que en la práctica se obtuvieran un conjunto de elementos características de una imagen futura de región, sin una integración como visión de desarrollo.

En cuanto a las desigualdades regionales, la magnitud de las diferencias territoriales en PIB per cápita, hace necesario que esta temática sea analizada en sus diferentes dimensiones. Por ejemplo, la relación entre esta brecha y las diferencias en nivel educacional se correlaciona en gran medida con la brecha de Pib per cápita. Lo que confirma el carácter multidimensional de las brechas de desigualdad. Igualmente es importante conocer la dinámica temporal de esa brecha de desigualdad, ya que al tratarse de fenómenos que manifiestan cambios muy lentos en el tiempo es relevante explicar su evolución por un conjunto de indicadores de diversa índole.

Respecto al fortalecimiento de las capacidades de los territorios, específicamente a entidades locales, el PED identifica a nivel de objetivo ese mandato y lo materializa mediante el indicador PED 4.1.3. Sin embargo, el indicador que se asocia a este objetivo se define como “Evaluación promedio que la población de 18 años y más otorga a servicios públicos básicos y bajo demanda” por lo que se configura como un indicador de resultado. Lo que no responde adecuadamente a la naturaleza de la acción de capacitación que puede ser entendida como un medio para lograr una finalidad última.

Otro de los aspectos que llaman la atención al contrastar la información contenida en el PED con los últimos datos territoriales disponibles, es la dificultad para localizar y procesar información con base espacial (a nivel de subregiones o ayuntamientos) esta carencia hacer difícil el seguimiento de variables relevantes del desarrollo como son el Producto interno bruto por municipio, la cual estaba disponible abiertamente en periodos anteriores.

En términos de la gestión territorial, las comisiones de conurbación o metropolitanas, que son entidades definidas en el reglamento de la ley de planeación del Estado, no se evidencian como entidades que asuman una tarea relevante en materia de coordinación de los lineamientos planteados en el PED y la necesidad de visualizar de forma más amplia que el nivel local los problemas que van más allá de las capacidades municipales.

La forma en que se articula el nivel federal con el estatal y local es principalmente en el sentido vertical de arriba hacia abajo, no evidenciando la presencia de flujos de información que se consoliden a nivel estatal y que provengan desde los niveles locales.

Finalmente, respecto a la implementación de la dimensión territorial del PED 2040, se define formalmente al Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PEDUOET) como el mecanismo para expresar espacialmente los objetivos, estrategias y líneas de acción del PED 2040; sin embargo, esta relación no se integra con claridad en el PEDUOET, pues se considera sólo una vinculación simple a nivel de objetivos y algunas estrategias del PED 2040 con algunos objetivos del PEDUOET 2040, de una manera unidireccional, sin una estructura ni metodología común, y sin profundizar y abordar la forma en que se garantizará su implementación a través de sus propias líneas de acción. Tampoco comparten un mismo horizonte temporal, y el PEDUOET 2040 no considera los escenarios definidos en el PED 2040, restándole por lo tanto la posibilidad que se generen sinergias entre ambos instrumentos.

d) Medioambiente

Si bien la normativa nada dice respecto a si la aproximación al medio ambiente es de carácter sectorial y/o transversal, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, instrumento sobre el cual se alineó el PED 2040, plantean la necesaria transversalización del medio ambiente.

La Dimensión Humana y Social, no hace referencias a los temas ambientales, a pesar de su importancia de esto en bienestar social, educación: y grupos de atención prioritaria. Si bien en la visión de esta dimensión si se considera como una aspiración: “garantizar el derecho al desarrollo sostenido, al patrimonio común de la humanidad, a la autodeterminación de los pueblos, a la paz, a la protección de los datos personales y a un medio ambiente sano”, no hay acciones e indicadores para avanzar en este enfoque transversal.

La Dimensión Economía no considera la transversalización de la variable ambiental, siendo un aspecto fundamental, pues se plantea como uno de los principales retos en esta dimensión, el uso sustentable de los recursos naturales, pero las líneas, objetivos y estrategias a desarrollar no profundizan en esta materia.

La Dimensión medio ambiente tiene objetivos planteados en esta dimensión, los que se consideran correctos, pero tienen un enfoque sectorial, no transversal hacia las otras dimensiones. Al respecto, existen estándares incluidos en el Acuerdo de Escazú, del cual México es Estado Parte.

En la Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho, no se ha trabajado la transversalización de la variable ambiental. Al respecto, los temas de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto debieran responder a un adecuado enfoque de derechos.

5.2 Conclusiones evaluación de resultados

La apreciación general de los resultados encontrados en la evaluación del PED es diferente según sea lo evaluado. Por una parte, el análisis de los mecanismos de instrumentalización, implementación y monitoreo del PED presenta muchos aspectos que mejorar para que el plan sea un instrumento rector de la gestión, se implemente y se logre lo planeado. Por otra parte, el análisis del resultado de los indicadores presenta resultados regulares respecto a los avances por dimensión, la perspectiva en el logro de las metas y en la comparación con otros Estados, con diferencias entre las dimensiones, siendo la dimensión humana y social la que presenta mayores rezagos. No obstante, los resultados no son los esperados, no se podrían clasificar como malos resultados, si consideramos las recientes crisis sanitarias, económicas y sociales originarias por la pandemia del COVID -16 que afectó el planeta. Según lo anterior, se deben replantear las metas a la nueva realidad y profundizar en los mecanismos institucionales y políticas públicas para lograrlas.

5.2.1 Instrumentalización del PED

a) Programa de gobierno

Se destaca el esquema de "congruencia en cascada", establecido por IPLANEG, como una buena práctica y herramienta que indica con claridad la congruencia que deberá cumplir el Programa de Gobierno para la instrumentalización del PED 2040.

El Programa de Gobierno 2018-2024 integra un "apartado de congruencia con PED 2040", cuyo análisis verifica que la mayoría de sus objetivos (64%) presenta un grado parcial de congruencia con el PED 2040, al tomar como base para su formulación la materialización de algún objetivo estratégico del PED 2040, siendo el 36% restante que toma como base para su formulación la materialización de alguna estrategia del PED 2040.

Al sólo materializar en la formulación de 10 de los 31 objetivos de PG alguna estrategia del PED 2040, sólo el 7% de las estrategias del PED 2040, que se establecen cómo los cursos de acción para alcanzar los objetivos estratégicos son considerados para su posible implementación a través de los objetivos de gestión del PG.

Si bien se verifica que el 100% de los objetivos del PG presentan una aportación directa (arriba hacia abajo), ya sea a través de la materialización de un objetivo (64% de los objetivos) o una estrategia (36% de los objetivos) del PED 2040, se demuestra que no se aplica rigurosamente el esquema de "congruencia en cascada" para el PG, establecido para alcanzar la adecuada instrumentalización del PED 2040.

b) Planes municipales de Desarrollo

De acuerdo con el análisis del cumplimiento en materia de planeación municipal, de los 46 municipios que integran el Estado de Guanajuato, sólo el 54%, es decir 25 municipios, cumple con el requisito de tener "la publicación y/o actualización del PMD en congruencia con el PED 2040".

De acuerdo con una muestra de 7 PMD de los 25 PMD con dictaminación positiva de congruencia con el PED 2040 por parte de IPLANEG, el grado de congruencia con el PED 2040 es mayoritariamente bajo, pues 5 de los 7 PMD analizados no consideran como base de la formulación de sus objetivos estratégicos, la materialización de algún objetivo o estrategia del PED 2040, y sólo 1 PMD toma como base para la formulación de sus objetivos, la materialización de objetivos del PED 2040.

Se constató que varios de los organismos municipales de planeación, una vez diseñados los objetivos estratégicos y estrategias de los PMD, realizan un ejercicio forzado de congruencia con el PED 2040, que simulan alguna lógica de instrumentalización del PED 2040, con el propósito de obtén el dictamen positivo de IPLANEG para su posterior publicación.

Se destaca el municipio de San Miguel de Allende al verificar que, para la formulación de sus objetivos estratégicos, materializó objetivos estratégicos del PED 2040.

Se encontraron varias formas de realizar la congruencia con el PED 2040. La gran mayoría de los municipios trata de realizarlo a nivel objetivos (León, Xichú, Irapuato, San Miguel de Allende), pero se localizó quién lo

realiza a nivel de línea estratégica (Guanajuato), la visión (Celaya) o a partir de varias estrategias (Silao de la Victoria).

Se concuerda con los organismos municipales de planeación, en que garantizar la congruencia con el PED tiene su grado de complejidad, debido a las características propias de los objetivos estratégicos de sus PMD, que se formulan bajo un proceso y lógica propia, lo que resulta en que no todos los objetivos de sus PMD pueden ser congruentes con el PED 2040.

Considerando lo anterior, se requiere profundizar mucho más en métodos, alcances y vinculación para la congruencia con los objetivos del PED 2040, que se adapten a la propia realidad municipal y a la diversidad de PMD, a través del aprendizaje adquirido en los últimos años por los municipios con alto grado de cumplimiento en materia de planeación municipal, así como en tomar como referencia el esquema "congruencia en cascada", que para el caso del PMD, debería desarrollar un esquema particular, diferenciado al del PG y otros instrumentos de planeación, con el apoyo de IPLANEG.

c) Otros planes

Se concluye que los instrumentos de planeación derivados (Programas Sectoriales, Programas Especiales y Programas Institucionales) son base fundamental para la instrumentalización del PG, más no para la instrumentalización del PED 2040, pues no se toma como base para la formulación de sus objetivos la materialización de algún objetivo o estrategia del PED 2040, sino que se prioriza la materialización de objetivos del PG. No obstante, se detectó que estos valoran la referencia del aporte a un instrumento de planeación superior, como el PED 2040, para la materialización de proyectos, iniciativas o alianzas con entidades y actores externos.

Se verificó que en la actualidad no existen Programas Regionales oficialmente publicados, debido a que no se ha logrado la instalación de los Consejos Regionales de Planeación, organismos encomendados para encabezar la formulación de los 4 Programas Regiones que, según la Ley de Planeación del Estado de Guanajuato, deben existir.

5.2.2 Implementación del PED

a) Plan de acción

Se identifica que en el PED 2040 se integra un apartado de Plan de Acción en forma de "Líneas de Acción", que señala cómo se implementará las estrategias incorporadas en cada una de las dimensiones de desarrollo del PED 2040, mediante posibles programas, proyectos y acciones específicas u otros lineamientos, lo que se evalúa positivamente. No obstante, en el total de las 511 líneas de acción no se especifica la entidad y organismo del Estado encargado de su implementación, es decir, alguna unidad administrativa del poder ejecutivo, legislativo, judicial, municipios y/o organismo autónomo.

Si bien, el PED 2040 incorpora por cada una de las estrategias de cero y hasta once líneas de acción para su implementación, estas presentan en su mayoría un parcial nivel de calidad en su diseño, al no identificarse con claridad como un programa, proyecto o acción puntual a implementarse en un tiempo determinado por alguna entidad y/o organismo del Estado.

Por otro lado, aunque se presenta un también un apartado de proyectos de gran visión, no hay evidencia que hasta la actualidad que se hayan logrado implementar tanto alguna línea de acción como proyecto de

gran visión, pues en el catálogo de proyectos de inversión pública, no se localiza la implementación de alguno de las líneas acción y/o proyectos enlistados en cada una de las dimensiones de desarrollo del PED 2040.

b) Institucionalidad

La conceptualización del PED 2040 indica que este debe posicionarse como una hoja de ruta o guía para todas aquellas organizaciones y actores públicos y sociales del Estado con capacidad de incidencia (empresarios, academia, sociedad civil organizada, entre otros). No obstante, es concebido como un instrumento de planeación exclusivo para su cumplimiento por parte de los organismos y entidades del Poder Ejecutivo y de algunos municipios del Estado, sin incorporar a instituciones y actores públicos con capacidad de incidencia en el desarrollo del Estado, como son el Poder Legislativo, Judicial y Organismos Autónomos del Estado.

Se verifica que más que una hora de ruta o guía para detonar programas, proyectos y acciones de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo del Estado, el PED 2040 es concebido como una agenda de referencia y consulta para justificar ciertas acciones institucionales previamente formuladas, que se buscan posicionar en la agenda gubernamental.

El PED 2040 no menciona las instituciones o actores públicos del Estado, que serán responsables de su implementación, no se integra como parte de su implementación la vinculación directa o indirecta de instituciones y actores públicos del Estado, lo que no promueve que los organismo y entidades del Estado se involucren, hagan parte y responsabilicen de las políticas públicas y acciones necesarias para su cumplimiento.

c) Presupuesto

En el “proceso de Instrumentalización del PED 2040” se indica que el proyecto general de presupuesto de egresos del Estado deberá estar alineado al PED 2040, pero no menciona el mecanismo para garantizar dicha alineación o congruencia.

El análisis de los presupuestos de egresos del Estado del Estado de Guanajuato mostró que en este instrumento no se hace referencia al PED 2040. No obstante, se realiza una alineación de los programas presupuestarios con los objetivos del PED, utilizando la estructura del diseño de los programas basada en la Matriz de Indicadores para Resultados de la metodología de marco lógico. La alineación no es directa, ni permite asegurar vinculación o congruencia, pues los objetivos del PED son uno de los posibles insumos para su formulación, como puede ser también algunos de los objetivos de la Agenda 2040, alguno de los objetivos o estrategias del Plan Nacional de Desarrollo o una redacción formulada con una combinación de dichos objetivos.

La realización de un ejercicio de alineación entre el presupuesto con el PED se considera positiva, pues, a pesar es un ejercicio teórico, puede entregar información relevante para estimar la prioridad e importancia que el Estado le da a una dimensión, tema, sector, población, objetivos, al asignar los recursos a las acciones estratégicas, proyectos, ejes que permiten contribuir a los objetivos relacionados. No obstante, esta alineación no cuenta con informes resúmenes, sino que son solo planillas, y tampoco se utiliza en los procesos de presupuestación y planificación, ni existen mecanismos de retroalimentación y de formulación conjunta, que permita una vinculación o congruencia entre plan y presupuesto.

La estimación precisa de los costos de las acciones que plantea un Plan Estatal de Desarrollo de largo plazo es muy difícil de cuantificar, y no es aconsejable, pero esto no impide hacer estimaciones globales por partidas, sectores, objetivos que le den una magnitud del costo del plan y cuantifiquen el esfuerzo en términos económico que realiza el Estado para el logro de los distintos objetivos del Plan, considerando un marco presupuestario de mediano plazo y generando información para la toma de decisiones, de manera que permita de alguna forma guiar los recursos del presupuesto público, con el logro de los objetivos de largo plazo.

La validación de indicadores en el proceso de elaboración, evaluación y auditoria de los programas presupuestarios no es correcta, pues la función de los indicadores es operativa, asociadas a la medición del desempeño en los sistemas de monitoreo y evaluación, y no son definiciones o acciones estratégicas que permitan la alineación entre planes.

5.2.3 Monitoreo y evaluación del PED

El análisis de los cuatro mecanismos de monitoreo presentado en el PED 2040, arrojó que uno de ellos no se ha implementado (Monitoreo del avance de proyectos de gran visión), otro mecanismo es sólo un ejercicio de alineación, que no corresponde a un sistema de monitoreo constante (Alineación de las metas del Programa de Gobierno al Plan Estatal de Desarrollo), y otro mecanismo denominado Análisis de la inversión por cada dimensión del Plan Estatal de Desarrollo, es un muy buen sistema de monitoreo, pero no del PED, sino que del presupuesto público, asociado directamente al Programa de Gobierno, quien si bien están alineados, no permite hacer el monitoreo de la implementación del PED (sistema Análisis de la inversión por cada dimensión del Plan Estatal de Desarrollo).

El mecanismo denominado “Monitoreo del avance de las metas del Plan Estatal de Desarrollo” se destaca como un muy buen sistema, pues reporta directamente información de indicadores y metas establecidas en el PED, y tienen un funcionamiento adecuado, entregando información oportuna y de calidad, disponible en línea, que permite a la ciudadanía conocer el logro de los resultaos esperados del PED.

Destaca positivamente la existencia un sistema de monitoreo de los indicadores, lo que permite revisar el avance y de las metas, que se realiza en esta evaluación intermedia, lo cual permite replantearse las metas en virtud de la situación y la contingencia, pues al ser metas de un plan de largo plazo de nivel estatal, siempre es necesario revisarlas, pues es posible que no se logren a cabalidad, pues existen múltiples variables que influyen en su cumplimiento, siendo lo importante definirlas, monitorearlas y/o reformularlas, siempre buscando en hacer las acciones de política pública para acercarse a ellas.

El análisis de las evaluaciones presentadas en el PED 2040, permite concluir que no se han realizado las evaluaciones propuestas según lo programado. Las evaluaciones externas propuestas de resultado e impacto para cada una de las dimensiones contenidas en el PED, no se ejecutó en el plazo indicado, y se entiende no se realizarán. Lo mismo pasa con el Informe Global de evaluación. El único tipo de evaluación que efectivamente se ha realizado es la actual evaluación en proceso, que surge de la Agenda Anual de Evaluación, definida por el Consejo Estratégico de Evaluación.

Respecto a Barómetro del Desarrollo se entiende será ejecutado en el año 2023, según está planificado, como insumo para la actualización del PED, lo cual se valora positivamente.

5.2.4 Avance por Dimensión

Se presentó el progreso de cada uno de los indicadores que cuentan con información actualizada y pública, realizando estimaciones de aquellos indicadores que alcanzarían o no las metas al 2040, e identificando los efectos positivos y negativos que pudo haber tenido la pandemia de COVID-19 en algunos de los indicadores.

Los principales logros y retrocesos identificados por dimensión del PED 2040, un panorama general de las dimensiones más afectadas por el COVID-19, el movimiento de los indicadores en el ranking comparativo con las demás entidades federativas por dimensión y una vista general de las perspectivas de logro al 2040 de los indicadores para cada una de las dimensiones se presenta a continuación.

De forma global 41 indicadores (45.5%) presentan trayectorias favorables respecto a las proyecciones conservadoras de metas al 2040, 39 indicadores (43.33%) presentan trayectorias desfavorables respecto a las proyecciones conservadoras de metas al 2040, y para 10 indicadores (11.1%) no se pudo realizar el análisis debido a que no se han publicado valores actualizados o su publicación fue descontinuada.

De forma particular, y en el mismo escenario conservador para la dimensión Humana y Social se observa que de los 28 indicadores que integran esta dimensión, 11 (39.2%) presentan trayectorias favorables, 16 (57.1%) trayectorias desfavorables y 1 indicador (3.5%) no cuenta con información actualizada disponible. Siendo esta dimensión la que tiene una mayor proporción de indicadores con trayectorias desfavorables. Es importante notar, que la mayoría de los indicadores de esta dimensión que presentan trayectorias desfavorables pudieron haber sido impactado por efectos del COVID-19, como el decrecimiento económico, incremento del déficit fiscal, el incremento de la pobreza y la desigualdad. En consecuencia, esto ha afectado también la velocidad media de los indicadores y por lo tanto las proyecciones al 2040 no se alcanzarían para ninguno de los escenarios (conservador y optimista).

La dimensión “Economía” contempla 28 indicadores, de los cuales 17 (60.7%) presentan trayectorias favorables, y 11 (39.2%) trayectorias desfavorables. Esta es la única de las 4 dimensiones del PED 2040 en que todos los indicadores tienen información actualizada de forma periódica. Esta dimensión ha sido afectada por el decrecimiento económico que se vivió tanto en Guanajuato como a nivel nacional, el déficit fiscal y el incremento en las tasas de desocupación. Sin embargo, al ser estos, efectos de corto plazo (CEPAL, 2020), se esperaría que eventualmente retomen las trayectorias deseadas y que se logren los objetivos trazados al 2040. También es destacable, que a pesar de ser una de las dimensiones afectadas directamente por los efectos del COVID-19, es la de mayor proporción de indicadores que tienen trayectorias favorables y, por ende, alcanzarían las metas al 2040 en el supuesto de que continuaran con la velocidad media del periodo observado.

La dimensión “Medio Ambiente y Territorio” contempla 15 indicadores, de los cuales 6 (40%) muestran trayectorias favorables, 4 (26.6%) trayectorias desfavorables y 5 (33.3%) han sido descontinuados. Esta es la única dimensión en la que se identificó algún efecto positivo del COVID-19, específicamente en la disminución de los gases de efecto invernadero ante la abrupta disminución de la actividad económica. Aunque al ser también una pausa temporal, que no se fundamenta en un cambio de prácticas o de tecnología, la evidencia internacional indica que las emisiones han vuelto a incrementarse y eventualmente alcanzarán niveles pre-pandemia (WMO, 2022). Esta también es la dimensión con la mayor proporción de indicadores que han sido descontinuados, y por lo tanto no es posible determinar el balance general de resultados de ésta.

Finalmente, la dimensión “Administración Pública y Estado de Derecho” contempla 19 indicadores, de los cuales 7 (36.8%) muestran trayectorias favorables, 8 (42.1%) trayectorias desfavorables y 4 (21%) no cuenta con información disponible actualizada. Para esta dimensión se identificó como principal impacto de la pandemia la disminución en la capacidad de inversión, lo cual afecta de forma global la capacidad del gobierno en la asignación de recursos para los desafíos sociales, económicos y medioambientales que han sido descritos en este documento y que fueron ampliamente diagnosticados en el PED 2040.

Sin embargo, los indicadores con desempeños desfavorables más significativos son los relacionados con la seguridad pública en el Estado, los cuales de acuerdo con la evidencia internacional presentaron disminuciones en algunos países al haber una disminución en la circulación de personas en lugares públicos (CCSA, 2020). Los resultados desfavorables en seguridad pública, también se pueden observar al comparar a Guanajuato en el ranking con las demás entidades federativas, ya que el Estado ha descendido posiciones en los distintos indicadores relacionados con la seguridad.

5.2.5 Comparación con otros estados

Respecto a la comparación de Guanajuato con los demás estados de México y su ubicación en el ranking, se aprecia que hay indicadores en los que Guanajuato ha avanzado respecto a las demás entidades federativas, mientras que en otros ha retrocedido. En la dimensión “Humana y Social” es en la que se tiene el mayor número de indicadores con retroceso en el ranking nacional (13), aunque al mismo tiempo es la que concentra el mayor número de indicadores en los que se ha avanzado en el ranking (11). Esta dimensión es particularmente crítica ya que refleja el nivel de bienestar y desarrollo social de la población guanajuatense. Le sigue la dimensión “Economía” donde 11 indicadores han retrocedido en el ranking, 7 continúan igual y 10 han avanzado. La dimensión “Medio Ambiente y Territorio” avanzó en 4 indicadores, continua igual en 1, retrocedió en 5 y para 5 indicadores no se cuenta con información o fueron descontinuados. Por último, en la dimensión “Administración Pública” se avanzó el ranking en 9 indicadores, se retrocedió en 5 y no se cuenta con información para 5. Como balance general es prácticamente igual la proporción de indicadores en la que el Estado ha avanzado y retrocedido (38%), mientras que en 12% continúa en la misma posición y para el 12% restante no se cuenta con información disponible.

5.2.6 Efectos de la Pandemia por COVID 19

La pandemia de COVID-19 ha tenido diversos efectos tanto positivos como negativos en indicadores de las cuatro dimensiones del PED 2040. Sin embargo, por su naturaleza, algunas de las dimensiones tuvieron afectaciones en una mayor proporción de sus indicadores que otras. La dimensión “Humana y Social” es la más expuesta a los efectos de la pandemia con más del 50% de los 28 indicadores que la integran pudieron haber sido impactados directamente por efectos adversos de la pandemia como el incremento a la pobreza, la profundización de la desigualdad, mayor dificultad en acceder a servicios de salud, incremento en la deserción escolar y aumentos en las tasas de desempleo con especial énfasis en las mujeres.

La segunda dimensión en la cual se identificaron una mayor proporción de indicadores afectados por la pandemia es “Economía”, en la cual casi el 50% de los resultados de sus indicadores pudieron haber sido impactados por el decrecimiento económico, la reducción de la inversión extranjera directa y el crecimiento en las tasas de desempleo. Aunque también, esta fue una de las dos dimensiones que se vio impactada por uno de los pocos efectos positivos, el cual es la aceleración de la transformación digital.

La dimensión “Medio Ambiente y Territorio es la única que fue afectada positivamente por la reducción temporal de las emisiones de gases de efecto invernadero.

La dimensión “Administración Pública y Estado de Derecho” fue afectada directamente en el indicador de capacidad de inversión impactado directamente por el incremento en el déficit fiscal y el decrecimiento económico.

5.2.7 Perspectivas del logro de las metas del PED 2040

El análisis realizado para estimar el logro de las metas de los indicadores del PED en el año 2040, arrojó que en la dimensión Humana y Social, de los 28 indicadores totales 2 alcanzarían la meta del escenario conservador y 8 la meta del escenario optimista al 2040. 17 indicadores no alcanzarían sus respectivas metas, y 1 indicador no cuenta con datos.

Para la dimensión Economía se observa que del total de indicadores (28), 3 alcanzarían la meta del escenario conservador, 11 la meta del escenario optimista, mientras que los otros 14 indicadores no alcanzarían las metas trazadas en caso de continuar con la velocidad media de avance que se ha observado hasta la fecha.

Para la dimensión “Medio Ambiente y Territorio” se obtiene como resultado, que, de continuar con la velocidad media actual de los 15 indicadores de esta dimensión, 1 indicador alcanzaría la meta del escenario conservador y 4 las metas del escenario optimista, mientras que 5 no llegarían a la meta que se ha planteado, y para el resto de los indicadores (5) no se cuenta con información o fueron descontinuados.

La dimensión Administración Pública y Estado de Derecho, de seguir con la velocidad media observada hasta el último año, 2 indicadores alcanzarían la meta del escenario conservador, 7 indicadores la meta del escenario optimista, 6 indicadores no alcanzarían las metas trazadas y los 4 indicadores restantes no han sido actualizados o fueron descontinuados.

El análisis de progreso de los indicadores se vio dificultado por la descontinuación de muchos de ellos. Esto se debe en gran medida a que las fuentes de información son en su mayoría instituciones del orden federal, y no fuentes de datos administrativos estatales de los cuales el ejecutivo del Estado de Guanajuato pudiera tener mayor control. Es fundamental contar con información de publicación continua para poder dar seguimiento al progreso de los indicadores y realizar evaluaciones de término medio como ésta. Si consideramos la incorporación de nuevos indicadores, esta situación se agrava.

Los impactos de la pandemia, y la crisis económica actual dificultan el poder realizar proyecciones con un mayor nivel de confianza dada la incertidumbre global, que escapa tanto del alcance estatal como nacional, lo cual debe tenerse presente para la actualización del PED.

6. Propuestas de mejoras

6.1 Proceso de elaboración del Plan Estatal de Desarrollo

Explorar mecanismos que permitan ampliar la participación de la ciudadanía interesada en contribuir de proceso de actualización del próximo PED, teniendo en consideración las barreras físicas o tecnológicas. Por ejemplo, mediante consultas ciudadanas para la población interesada en asistir, o sesiones presenciales en formato híbrido, en donde personas que no puedan estar presentes físicamente, puedan participar mediante video conferencia, considerando los avances que se han tenido al respecto gracias a la pandemia.

Considerar diferentes alternativas para las consultas, por ejemplo, poner a disposición de los ciudadanos en las alcaldías municipales o puntos de alta concurrencia módulos de atención con formularios en físico y/o dispositivos con acceso a internet para aquellos ciudadanos que prefieran hacer uso del formulario en línea y no cuenten con servicios en sus hogares.

Contemplar la incorporación de una metodología o instrumento que permita sistematizar y trasparentar los resultados de todos los mecanismos de consulta, así como el procedimiento que se sigue para la incorporación de las aportaciones de los participantes en el documento final, como anexo al documento PED.

Se recomienda circular una versión preliminar del PED por diversos medios de comunicación (impreso y en línea) entre los participantes de las consultas para que envíen observaciones finales que pudieran ser incorporadas en un documento final, previo a su divulgación.

Desarrollar una estrategia de comunicaciones que contemple las diferentes fases del proceso de elaboración e implementación del PED, y que considere la caracterización de las diversas audiencias a las que se busca llegar para así generar materiales de comunicación y mensajes focalizados.

El diseño metodológico se propone deberá incluir, entre otros, mapeo de actores, definición de objetivos, nivel de participación, plan de difusión, plan de trabajo, ejecución, sistematización de los resultados del proceso y difusión de su alcance.

Para un futuro plan se recomienda contemplar el siguiente esquema para el proceso de participación ciudadana que contemple las siguientes instancias de discusión y participación:

- Nivel estratégico: Conformación de un Comité Consultivo cuya misión será la construcción de una visión compartida y una hoja de ruta conducente a dicha visión. Para ello el Comité Consultivo contará con los insumos de la evaluación del diseño y ejecutivo del PED 2040.

- Nivel técnico: Mesas de trabajo y talleres en las diez subregiones y cuatro regiones de la entidad con participación de todos los sectores (sector gubernamental, productivo, academia, Congreso, Poder Judicial, sociedad civil, asociaciones juveniles y otros a definir con IPLANEG).

- Nivel ciudadano: establecimiento de plataforma Web para participación amplia (incluye cuestionario para la consulta ciudadana), talleres con grupos tradicionalmente excluidos de los procesos de incidencia, consulta pública del PED 2045.

Específicamente para la consulta online, se recomienda hacer una sistematización de los resultados y publicarlos de manera de conocer quiénes son considerados, cómo son considerados y cómo se integran sus opiniones. Además, se debiera hacer una devolución específica a quienes participaron para que sepan que se les tuvo en cuenta.

Algunas consideraciones que se debieran tener en cuenta para la consulta online son la participación del público cuando todas las opciones están abiertas, la definición e identificación del público que puede participar y medidas afirmativas, plazos y consideración debida de las observaciones del público, para lo cual las autoridades públicas pueden realizar una reunión con quienes presentaron comentarios para discutirlos y explicar los argumentos que fueron considerados y los que no y la razón de ello.

6.2 Definiciones estratégicas

Diagnóstico

Para la actualización del PED, se sugiere dar continuidad a las variables o temáticas actualmente integradas en el diagnóstico por dimensión de desarrollo, garantizando su continuidad, medición y monitoreo al 2050.

Asimismo, se sugiere complementar los apartados de diagnóstico con un análisis de las "variables que potencializan su desarrollo", para lo cual, se debe incorporar un análisis de áreas o temáticas orientadoras del desarrollo del Estado, que sobresalgan desde el diagnóstico estratégico como las áreas temáticas en las cuales el Estado tiene ventajas para orientar su desarrollo en comparación con otras entidades, proveyendo insumos para la construcción la vocación territorial.

Así mismo, se recomienda incluir un análisis y priorización de problemas centrales que obstaculizan el desarrollo del Estado, a modo de "retos u obstáculos para el desarrollo", permitiendo así identificar y proveer insumos para los posibles objetivos, estratégicas y líneas de acción integradas en su actualización. Para lo anterior, se propone considerar la "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local" (ILPES, 2012), que recomienda utilizar la técnica de la Matriz de Influencia y Dependencia (también denominada Matriz ID), la cual relaciona de manera sistémica la influencia y la dependencia de cada uno de los problemas localizados a nivel diagnóstico estratégico, localizando una cantidad de problemas primordiales que obstaculizan el desarrollo. La identificación de estos principales problemas debiera utilizarse para la definición de los objetivos, considerando que estos últimos se pueden definir como la solución a los problemas.

Se recomienda que en el proceso de elaboración del diagnóstico se realicen actividades participativas, como talleres de validación y valorización de la información presentada en el diagnóstico, de manera de aportar aspectos cualitativos a la información cuantitativa levantada (indicadores) lo que aportaría a la identificación de las principales problemáticas descritas en el párrafo anterior. Se recomienda que estos talleres tengan los siguientes objetivos:

- Revisar los indicadores analizados en el diagnóstico por dimensión.
- Presentar las conclusiones que se han extraído del proceso de diagnóstico por dimensión

- Abrir el debate sobre algún elemento o problemática que no hayan sido considerados
- Identificar posibles objetivos estratégicos
- Identificar posibles líneas de acción.
- Dar por finalizado el proceso de diagnóstico con el aval de los actores territoriales.

Se recomienda seguir utilizando la metodología del Backcasting para fututos ejercicios de planificación, ya que, prevé los elementos de análisis para su seguimiento y actualización puntual a largo plazo, así como permite identificar la naturaleza de cambio de ciertas variables estratégicas para el desarrollo del Estado, posibilitando obtener alentar tempranas para su anticipación.

Se propone profundizar el diagnostico en el tema de género y derechos humanos identificando los puntos críticos, fortalezas y debilidades, especialmente en los aspectos de violencia de género y violaciones a los derechos humanos, su magnitud, características, causas, etc., de manera que queden reflejados en los objetivos y las estrategias del PED.

En el diagnóstico se debiera hacer mención a los objetivos de la Agenda 2030, con un análisis inicial de su aplicación y resultados en el Estado de Guanajuato, que permita vincularse con otros instrumentos de planeación y gestión pública que las instancias u organismos estatales encargadas de la implementación, seguimiento o monitoreo de la Agenda 2030 consideren relevantes incorporar.

El diagnóstico debiera abordar más profundamente las regiones, con una caracterización de éstas que no solo considere variables demográficas y económicas, sino que incluir otras variables que puedan explicar de mejor manera la complejidad de fenómenos que se presentan de manera específica a las regiones, facilitando así una mejor coordinación entre el PEDUOET y el PED, instrumentos que no manejan la misma información, dificultando el seguimiento de variables relevantes del desarrollo en el territorio.

Visión

Se recomienda que la formulación de la nueva visión global de desarrollo del Estado de Guanajuato, se realice nuevamente un proceso participativo, en el cual IPLANEG sistematice e integre todas las aportaciones a través de análisis de textos y uso de software, que extraiga los elementos más relevantes y consensuados por los participantes, obtenido una visión clara, única, relevante y pertinente y viable.

Se recomienda para el proceso de actualización al PED, establecer una sola visión global de desarrollo del Estado de Guanajuato, como un slogan que indica de manera concreta y sintética de como se ve el Estado al 2050, permitiendo identificar lo que pueden esperar los ciudadanos en cuanto a ciertos valores, compromisos, creación de oportunidades, proyección, etc., después de la implementación y alcance de los objetivos estratégicos del PED.

Para la definición de la visión se plantea el uso de un modelo de vocación territorial, es decir, una visión que considere al territorio y su vocación como elemento principal. Lo anterior implica incorporar de manera más estrecha la idea de trascendencia territorial con el desarrollo de largo plazo, para lo cual es necesario incorporar actores involucrados e identificados con el territorio que consideren aspectos temáticos, como competitividad económica, desarrollo urbano o reconversión productiva, etc., pero con un enfoque territorial. Una alternativa recomendada es definir una visión general del PED, y posteriormente “bajarla”, es decir, por cada tema relevante definido, cuáles son las diferencias que puede tener o cómo se puede

aplicar en los distintos a los territorios, lo cual a la vez puede ser el punto de partida para implementar el PEDUOET.

Líneas estratégicas

Se indica en el PED que las líneas estratégicas se deberán reflejar en el Programa de Gobierno y en los Programas Derivados. Se debiera explicar cómo o cual es el mecanismo con el cual se deberá llevar a cabo lo anterior.

Se recomienda aumentar las capacidades de los encargados de diseñar, monitorear y evaluar el PED, en temáticas de planificación estratégica, mediante acciones de capacitación.

Objetivos estratégicos

Para un proceso de actualización del PED, se recomienda mantener la mayor cantidad de objetivos estratégicos presentados en el PED, de manera de darle continuidad a la medición y así tener información histórica, lo que significa en lo posible corregir los objetivos estratégicos con deficiencias, además de adicionar los que sean necesarios, según lo que se determine en el proceso de actualización.

Se debieran revisar específicamente los 13 objetivos estratégicos identificados en este análisis con algún problema de validación en la calidad de su diseño, haciendo las correcciones necesarias para solucionar las debilidades y así fortalecer su implementación e instrumentalización a través de otros instrumentos de planeación.

Los objetivos estratégicos con más problemas de calidad, se recomienda reformularlos, principalmente atendiendo los criterios señalados, especialmente ser claramente redactados como logros esperados, es decir, como resultados intermedios o finales, y no como productos, acciones o procesos, de manera que atiendan a la posibilidad de ser medidos.

Se recomienda hacer una revisión y análisis de los criterios de la calidad usados en esta evaluación (claridad para consolidarse como logro o resultado / único / coherente con la línea estratégica / capacidad para ser medidos), para cada uno de los objetivos estratégicos que se identifiquen en una actualización del PED.

Así mismo, se recomienda clarificar el proceso metodológico para la actualización del PED, atendiendo a la congruencia problema - objetivo, propuesto en general en los procesos de planeación.

Estrategias

Para una actualización del PED 2045 se recomienda revisar individualmente las estrategias según los criterios usados en esta evaluación, haciendo las correcciones necesarias para solucionar las debilidades y así fortalecer su implementación e instrumentalización a través de otros instrumentos de planeación. En el caso de las estrategias con muchos problemas en su diseño, se deberían reformular para que sean rutas de acción factibles para el logro de sus objetivos estratégicos. Lo anterior puede realizarse integrando la participación de expertos y de los principales beneficiarios o público objetivo que pretende atender la implementación de dichas estrategias.

Plan de Acción y principales proyectos

Se recomienda para la actualización del PED, fortalecer el apartado de plan de acción, incorporando un apartado de plan de acción, identificando claramente los programas, proyectos y acciones a implementarse a corto y mediano plazo, como alternativas de solución a problemas relevantes detectados desde el diagnóstico y que darán cumplimiento al logro de los objetivos estratégicos, las líneas de acción que permitan "cerrar la brecha" entre lo que se espera alcanzar y lo que los organismos y entidades del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Municipios y Organismos Autónomos) se comprometen realizar a corto y mediano plazo para aportar al logro de los objetivos estratégicos del PED. Estas líneas de acción deben detallarse a nivel de programas, proyectos y acciones emblemáticas, señalando las respectivas instituciones responsables de su implementación, que permita promover el logro de los objetivos planteados y hacerle un puntual seguimiento y monitoreo de su implementación a lo largo del tiempo.

Para el seguimiento y monitoreo de las líneas de acción del PED 2040 se propone incorporar un mecanismo digital observatorio Guanajuato.

Se recomienda así mismo en la versión del PED publicada en el diario oficial incorporar el plan de acción, pues es el elemento central para valorar su implementación.

Incorporar los programas, proyectos, o acciones que se localizan en el nivel de actividades de la matriz de indicadores para resultados de los programas presupuestarios, incluyendo el poder ejecutivo, legislativo, judicial y entes autónomos del Estado, priorizando aquellos que aporten a las estrategias definidas para el logro de los objetivos estratégicos del PED.

Las incitativas de proyectos de inversión, con factibilidad técnica y financiera, deben ser consideradas por algún organismo o entidad del Poder Ejecutivo del Estado u otros, para el proceso integración a su programa institucional o banco integral de proyectos, que posibilite su ejecución e integración al sistema de inversión pública estatal.

Se recomienda el uso de la metodología de marco lógico para la definición de programas y proyectos, para lo cual se estima necesario aumentar las capacidades de los encargados de diseñar, monitorear y evaluar el PED, en el uso de esta metodología, mediante acciones de capacitación.

6.3 Instrumentación del PED

Se recomienda incorporar con claridad el método, proceso o pasos detallados de cómo se debe desarrollar la congruencia y aporte de los instrumentos de planeación y gestión señalados para su instrumentalización, centrándose en el cumplimiento de las estrategias y el logro de los de los objetivos estratégicos del PED, para ello, en marco de lo posible, desarrollar por parte de IPLANEG una guía o lineamientos para cada uno de los instrumentos de planeación y gestión considerados para su instrumentalización.

Así mismo, se recomienda analizar una posible reestructuración del modelo de instrumentalización del PED, mantener los instrumentos de planeación y gestión considerados en la actualidad para su instrumentalización, ampliando la incorporación de otros instrumentos de planeación y/o gestión de igual grado de aportación, presentes en los otros organismos del Estado, Poder Legislativo y Judicial y organismos autónomos, posibilitando la transición hacia un sistema integral para el desarrollo del Estado.

Se aconseja desarrollar un mecanismo integral para el seguimiento del proceso de instrumentalización, que posibilite conocer los aportes que realizan los instrumentos de planeación y gestión en la implementación de las estrategias y logro de objetivos estratégicos del PED.

Se recomienda describir el esquema de "congruencia en cascada" en la actualización del PED, dado que actualmente no se considera o menciona en ningún apartado del documento oficial del PED 2040.

Programa de Gobierno

Para un proceso de actualización, se debe indicar claramente, en el apartado correspondiente a la "Instrumentación del plan", que el Programa de Gobierno debe concentrarse en la materialización de sus estrategias, no de sus objetivos, integrando por lo menos en el 80% de sus objetivos la materialización de alguna de las estrategias, lo que garantizaría dar cumplimiento al esquema de "congruencia en cascada".

A la par se recomienda publicar un reporte en cada actualización o formulación del Programa de Gobierno para verificar el nivel congruencia del PG con el PED, realizando una evaluación similar a la realizada en esta evaluación y generando información relevante.

Se sugiere incorporar un "modelo de gestión integral para la implementación del plan", que se establezca a través de un mecanismo de coordinación institucional para incentivar la instrumentalización PED en más instrumentos de planeación y gestión pública estatal, municipal, así como de otros Poderes del Estado y organismos autónomos, ya que el PED debería ser concebido como el instrumento rector para el desarrollo sostenible del Estado de Guanajuato. Dicho modelo podría estar integrado por una comisión especial para la instrumentalización del PED a nivel de Estado; que integre a las entidades y organismos de los tres Poderes del Estado; de los organismos autónomos del Estado, y de las municipalidades.

Planes Municipales de Desarrollo

Se recomienda fomentar la colaboración entre municipios y la institucionalización de coordinación a nivel municipal para superar las brechas existentes en el cumplimiento de la planeación municipal, donde municipios con mayor experiencia en planeación y grado de cumplimiento, de la mano con IPLANEG, compartan a municipios con menor capacidad experiencias, buenas prácticas, metodologías o acciones de fortalecimiento de la planeación municipal, fortaleciendo la formulación de sus PMD y otros instrumentos de planeación.

Se recomienda generar informes de cumplimiento en materia de planeación municipal, cada transición de gobierno estatal, para visibilizar y alentar a los municipios a atender su cumplimiento, priorizando formulen su PMD, instrumento para la instrumentalización del PED a nivel municipal.

En este sentido, se recomienda que para la actualización del PED se considere plantear un "esquema de congruencia" que pueda adaptarse a la realidad de cada municipio, que priorice la materialización estrategias y líneas de acción, asumiendo las condiciones que enfrentan los municipios para planear, con una estructura similar a la de "congruencia en cascada" para el caso municipal.

Se recomienda tomar como insumo para la formulación de la actualización del PED, los apartados y elementos integrados en el universo de los Planes Municipales de Desarrollo, ejercicio que aporta no sólo

a fortalecer la congruencia de la planeación estatal hacia la planeación municipal (arriba hacia abajo), sino a una congruencia de doble vía.

Para finalizar, se recomienda seguir con el impulso de asesoría y acompañamiento que realiza IPLANEG en la actualidad a nivel municipal, pues se localizó un alto grado de valorización y aprendizaje a nivel de organismos municipales de planeación, recomendando complementar con otras acciones como seminarios para el fortalecimiento de la planificación, talleres de capacitación y profesionalización, intercambio de prácticas y experiencias entre pares (municipio a municipio), realización y difusión de estudios, entre otros.

Otros planes

Se recomienda en la actualización del PED considerar solamente al Programa de Gobierno y los Planes Municipales y no a los instrumentos de planeación derivados, dado que, priorizan la materialización y aporte a los objetivos de gestión del PG, por lo cual la actualización del PED debe priorizar que el Programa de Gobierno concentre la materialización de sus estrategias, garantizando con ello, indirectamente su incorporación en los objetivos de los programas derivados.

Para que lo anterior funcione, se debe asegurar una adecuada congruencia entre el Programa de Gobierno y todos los programas derivados, para lo cual se debe fortalecer el sistema de planificación estatal, cuya evaluación no es objetivo de este informe. Considerando lo anterior, se recomienda evaluar el Sistema de Planificación Estatal con una metodología basada en evidencias.

Se recomienda, desarrollar los programas regionales, como aporte también al logro de los objetivos del PED, e incorporar en el sistema de planeación del Estado de Guanajuato, entregándole una estructura institucional, administrativa y presupuestal que posibilite su implementación.

6.4 Implementación del PED

Plan de acción

Corregir las deficiencias en las definiciones de las “Líneas de Acción” presentadas en los documentos ampliados por dimensión, identificándolas claramente, de manera que sean acciones concretas, coherentes con la estrategia, alcanzables a través de algún programa, proyecto o acción puntual, factibles de implementar en un tiempo determinado y especialmente bien definida la entidad y organismo del Estado encargado de su implementación, es decir, alguna unidad administrativa del poder ejecutivo, legislativo, judicial, municipios y/o organismo autónomo.

Se recomienda para la actualización del PED, reconocer la importancia de las colaboraciones con entidades y organismos internacionales para superar brechas o desigualdades que impiden su desarrollo, de manera de justificar y fortalecer estas instancias de colaboración.

Institucionalidad

Se recomienda que la actualización del PED integre un apartado de implementación, en donde se identifique por objetivo, estrategia o líneas generales de acción y/o proyecto, las instituciones o actores

públicos del Estado participantes y responsables de su ejecución, garantizándose la viabilidad de su implementación.

Se recomienda que para la actualización del PED, desde el proceso de actualización, se integre a otros organismos y entidades del Poder Legislativo, Judicial, Organismos Autónomos y Municipios, con alto grado de vinculación para la implementación del PED, en sus instrumentos de planeación y gestión de corto y mediano plazo. Apoyando a integrar el "modelo de gestión integral para para la implementación del plan".

Presupuesto

El presupuesto es un plan financiero, que dispone de los recursos con los cuales se ejecutan las políticas públicas, es decir, permite implementar las acciones necesarias para lograr los objetivos del PED. Considerando lo anterior, el presupuesto debe ser parte del "proceso de Instrumentación del PED 2040", para lo cual se debiera indicar cómo funciona esta instrumentación, es decir, cual es el mecanismo de vinculación entre ambos instrumentos que garantice los recursos para la ejecución del PED.

Se recomienda estimar en términos monetarios y realizar un informe de resultados de la alineación teórica realizada entre el presupuesto público con el PED, que genere información sobre la disponibilidad de los recursos públicos asignados a los elementos más importantes del PED, de manera de conocer las prioridades del Estado. Esta actividad debiera realizarse anualmente o al menos al inicio de un nuevo Gobierno, de manera de conocer las prioridades del gobierno de turno en términos financieros relacionados con el PED. A partir de esta información, debieran generarse informes a ser presentados a la ciudadanía y a las autoridades, que permitan conocer y utilizar esta información en la discusión presupuestaria, generando un presupuesto informado.

La creación de un observatorio fiscal/presupuestario sería una buen a alternativa para hacer pública esta información, que describa e informe el comportamiento del presupuesto, no solo desde el punto de vista del PED, sino desde distintas desagregaciones funcionales, por objeto del gasto, la distribución territorial, etc.

Como complemento a lo anterior, debieran desarrollarse mecanismos para que la información generada respecto al usos o distribución del presupuesto, sea tomada en cuenta en la discusión presupuestaria, identificando los objetivos y lineamientos del PED con menor financiamiento, de manera que se puedan asignar los recursos con información, fundamentos y recogiendo necesidades en el marco del logro del PED (presupuesto por resultados).

Se recomienda no seguir realizando el proceso de validación de indicadores en el marco del PED en el proceso de elaboración, evaluación y auditoria de los programas presupuestarios.

6.4 Monitoreo y evaluación

Indicadores

Se debieran revisar individualmente los 41 indicadores identificados en este análisis con algún problema de validación, según detalle de adjunto, haciendo las correcciones necesarias para solucionar las debilidades y así fortalecer el sistema de monitoreo del Plan.

A nivel de objetivos, elementos a los cuales los indicadores miden el desempeño, se recomienda formularlos como logros esperados, es decir, como resultados intermedios o finales, y no como productos, acciones o procesos, de manera que los indicadores posibles de medir en un plan de mediano y largo plazo sean también de resultados, y ambos elementos sean consistentes.

Se recomienda hacer una revisión y análisis de los indicadores definidos para cada objetivo antes de publicar el plan, similar a la realizada en esta evaluación, considerando criterios de validación del indicador, utilizando los mencionados u otros que se estimen pertinentes.

Para un proceso de actualización del PED, se recomienda mantener los indicadores presentados en el PED 2040, de manera de darle continuidad a la medición y así tener información histórica, lo que significa en lo posible mantener y corregir los objetivos con problemas. Además, se recomienda adicionar los indicadores necesarios según lo que se determine en el proceso de actualización del PED.

Debido a que más de la mitad de los indicadores del PED 2040 pudieron haber sido afectados positiva o negativamente por la pandemia de COVID-19, se recomienda analizar el desempeño de estos desde una perspectiva integral, la cual tome en cuenta los posibles efectos que pudo haber tenido la pandemia, y dotar este análisis de contexto al comparar los resultados de Guanajuato con el resto de las entidades federativas que, en mayor o menor medida han hecho frente a desafíos similares, con especial énfasis en aquellos en los que se observan trayectorias desfavorables importantes.

Por último, con la finalidad de tener mayor control sobre la continuidad y periodicidad de publicación de las mediciones de los indicadores, y para incorporar nuevos indicadores, se recomienda analizar la viabilidad de considerar también otras fuentes de información, aparte de las fuentes de información de orden federal utilizadas para levantar su información, como datos administrativos generados por las entidades, encuestas, informes, estadísticas estatales, etc. que permitan aumentar el universo de indicadores, y dar seguimiento adecuado a las metas de la próxima actualización del PED.

Se recomienda aumentar las capacidades de los encargados de diseñar, monitorear y evaluar el PED, en temáticas de construcción de indicadores de desempeño y gestión por resultados, mediante acciones de capacitación.

Metas

Para un próximo establecimiento de metas se debe considerar el momento actual, con los impactos de la pandemia, y la crisis económica, todo lo cual dificulta el poder realizar proyecciones con un mayor nivel de confianza dada la incertidumbre global.

Adicionalmente, se recomienda considerar los resultados de los indicadores en otros estados del país, como se hace posteriormente en el análisis de resultados, usando el benchmarking, como un buen mecanismo para establecer metas.

Como parte del proceso de actualización del PED, se recomienda replantear las metas de los indicadores con perspectivas desfavorables al 2040. Para las nuevas proyecciones se debiera tomar a consideración los impactos negativos y positivos de la pandemia, principalmente aquellos que han sido identificados como los indicadores más afectados.

A la par de replantear las metas de las proyecciones de escenarios deseados a futuro, se debieran de reforzar o formular políticas públicas que permitan revertir los impactos negativos observados, considerando los recursos materiales y humanos con que se cuenta, de tal manera que las nuevas estrategias puedan - de forma realista - alcanzar los objetivos actualizados.

Sistema de monitoreo

Se recomienda presentar en el PED una sección como un 'Sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación del PED 2024", presentando en forma separada cada uno de sus elementos, pero con los elementos comunes que los relacionan, por ejemplo, los indicadores y las definiciones estratégicas.

El existente sistema de monitoreo de los indicadores y metas de cada objetivo estratégico se estima es adecuado y suficiente, pero debiera quedar más explícito en el documento PED, respectivo a su estructura, publicación de la información, reportes, indicadores monitoreados, responsables, periodicidad, participantes, etc., de manera que permita al lector conocerlo y acceder a él.

Cada uno de estos subsistemas debieran ser diseñados y descritos correctamente en el PED, no presentados como propuestas, como están actualmente, sino qué como sistemas concretos y bien definidos, de manera que sea una guía y un mandato para los encargados de ejecutarlos, fomentando así la ejecución del PED, con detalle de cada uno de los elementos que deben tener estos subsistemas, como son los responsables, los mecanismos e instrumentos a utilizar y los respectivos plazos, de una forma estructurada, clara pero precisa.

El sistema de evaluación se debiera redefinir, entendiéndolo como una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados y contribuyendo a la posterior toma de decisiones, debiéndose entender como un esfuerzo investigativo que indica tendencias en relación con el cumplimiento de las metas, el desempeño general del PED, y resultados en el desarrollo social en el mediano y largo plazo.

El seguimiento de la ejecución – implementación del PED no está considerado actualmente en el PED, debiéndose incorporar, entendiéndolo como el proceso de sistematización descriptiva en torno al avance de las acciones estratégicas, proyectos, alineaciones y actividades del PED, incorporando el análisis de los factores que las propician u obstaculizan, las condiciones de contexto y las características del proceso; orientado a la generación de evidencia enriquecida para la toma de decisiones. En este sistema debieran estar las acciones presentadas de alineación del PED con el Plan de Gobierno, la alineación del PED con la inversión (gasto) estatal y el seguimiento a los proyectos de gran visión.

Los ejercicios de alineación entre PED y los Programas de Gobierno debieran realizarse al inicio de cada gobierno, pero debería terminar en un informe que muestra los resultados detallados cuantificados, no solo concluyendo la existencia de alineación, si no que identificando fortalezas y debilidades que guíen el posterior seguimiento. Además de este estudio sistematizado, debieran diseñarse mecanismos para hacer seguimiento que permitan apreciar si se cumplen esas alineaciones o cómo se van modificando. Para los proyectos de gran visión debería hacerse un mecanismo que permita conocer su real ejecución y avance es su realización.

Se recomienda no considerar en el próximo PED los mecanismos de monitoreo denominados Monitoreo del avance de proyectos de gran visión, el cual no se ha realizado, ni la Alineación de las metas del Programa

de Gobierno al Plan Estatal de Desarrollo, que no corresponde a un monitoreo. En su defecto y utilizando este último instrumento, se recomienda diseñar un sistema de seguimiento del PED, que incluya como actividad inicial la mencionada alineación, pero que agregue un mecanismo de seguimiento a las acciones, líneas de acción, proyectos, o los instrumentos de instrumentalización que se definan en su actualización, de manera de conocer la implementación de éste, desde el punto de vista de la ejecución de las políticas y acciones necesarias para el logro de los objetivos, que complemente el sistema de Monitoreo del avance de las metas del Plan Estatal de Desarrollo.

El análisis de la inversión por cada dimensión del Plan Estatal de Desarrollo, tampoco debiera considerarse como un sistema de monitoreo del PED, pues si bien es un muy buen sistema que debe mantenerse e nivel de la gestión pública, no mide el desempeño del PED, sino que está directamente relacionado al Programa de Gobierno y su estructura presupuestaria.

Este sistema de monitoreo de las metas debe mantenerse y fortalecerse, pues ha funcionado correctamente, siendo posible de recomendar la generación periódica de sus resultados mediante un reporte, que permita entregar en forma resumida y simple los avances en el logro de las metas, además de las propuestas de medida para mejorar el logro de los aspectos críticos. Además, a este sistema habría que incorporarle los nuevos indicadores que se definan en los procesos de actualización del PED.

Evaluaciones

El sistema de evaluación se debiera redefinir, entendiéndolo como una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados y contribuyendo a la posterior toma de decisiones, debiéndose entender como un esfuerzo investigativo que indica tendencias en relación con el cumplimiento de las metas, el desempeño general del PED, y resultados en el desarrollo social en el mediano y largo plazo.

Respecto a las evaluaciones, solo deberían considerarse las que realmente se ejecutan, es decir, las evaluaciones definidas en la Agenda Anual de Evaluación, definida por el Consejo Estratégico de Evaluación, como la que se está realizando actualmente con el fin de generar insumos para la actualización del Plan, la cual debe ser de diseño y resultados. En este mismo sentido, se debiera mantener la ejecución de la encuesta Barómetro del Desarrollo, según está planificado, como insumo para la actualización del PED.

Se debieran definir claramente el tipo de evaluaciones a realizar, recomendándose la implementación de evaluaciones intermedias de diseño y resultados (como la presente evaluación), complementado con la encuesta barómetro que ya se realiza, en los mismos plazos que se realiza actualmente. Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda que el Consejo Estratégico de Evaluación pueda incorporar dentro del Plan Anual de Evaluación, algún tipo de evaluación específica, según necesidades emergentes de información, especialmente asociada al proceso de seguimiento mencionado anteriormente.

Debiera quedar explícito en el PED la relación de las evaluaciones con el monitoreo y seguimiento, indicando y describiendo los elementos comunes que son parte de los subsistemas y que lo hacen conformar un sistema, es decir: el marco conceptual y metodológico utilizado, las definiciones estratégicas de los elementos del PED, los indicadores utilizados y los sistemas de información y reporte. Se estima que lo desarrollado en esta evaluación puede ser útil para definir estos elementos.

Se recomienda identificar en el PED, los mecanismos para asegurar que sus resultados de los sistemas de monitoreo y evaluación se utilicen la retroalimentación y futuras reformulaciones del Plan.

Se recomienda describir correctamente el tipo de evaluación, sus contenidos, metodología, ejecutor y todos los elementos necesarios de explicitar para que éstas cumplan con lo esperado para ser un insumo en la reformulación, pero sin olvidar ni confundirse respecto a que es un plan de desarrollo de largo plazo, no un programa, ni proyecto, que tienen otro enfoque y método de evaluación. Para esto, se estima que los resultados y la experiencia de la presente evaluación puede ser fundamental como insumo para posteriores evaluaciones.

Se recomienda aumentar las capacidades de los encargados de diseñar, monitorear y evaluar el PED, en temáticas de seguimiento, monitoreo y evaluación, mediante acciones de capacitación.

6.5 Incorporación de compromisos internacionales

Se recomienda revisar individualmente los criterios identificados como ausentes en el "apartado de alineación a instrumentos de planeación de mayor nivel" del PED 2040, para incorporarlos en el respectivo mecanismo que se plasmará en el proceso de actualización del PED.

Se recomienda incorporar con mayor detalle en la actualización del PED, el mecanismo de monitoreo plasmado en el Observatorio Guanajuato, donde se localiza con claridad los indicadores que permiten medir el grado de aportación a cada uno de los objetivos estratégicos del PED 2040 a los 17 objetivos de la Agenda 2030.

Se recomienda generar un informe del aporte del PED a los objetivos de la Agenda 2030, el cual pueda convertirse en un mecanismo de coordinación y aporte para la réplica o ampliación a otros instrumentos de planeación y gestión pública que las instancias u organismos estatales encargadas de la implementación, seguimiento o monitoreo de la Agenda 2030 consideren relevantes incorporar, tanto a nivel de Estado y como de los municipios de Guanajuato.

Para la actualización del PED se recomienda incorporar un apartado y mecanismo que considere el tratamiento, vinculación o consideración de todos los acuerdos y compromisos internacionales asumidos a nivel internacional, más allá de la Agenda 2030, priorizando instrumentos como el Acuerdo de Escazú, Acuerdo de París, y aquellos con relación directa a nivel de objetivos estratégicos del PED, identificando con claridad la aportación que se realiza para el cumplimiento de metas, objetivos o estrategias de dichos instrumentos internacionales priorizados.

6.6 Incorporación de enfoques transversales

Gobierno abierto

Se sugiere que la línea estratégica 4.1 Gobernanza, aborde más explícitamente la esencia de este paradigma, incorporando los temas de co-creación, cooperación y co-gestión de políticas públicas (desde el diseño hasta implementación y evaluación) considerando la colaboración abierta distribuida (crowdsourcing).

Se propone complementar las estrategias del PED, según se presenta a continuación:

> Estrategia 4.1.2.1 Armonización legislativa y reglamentaria, que contemple principios de máxima transparencia y de datos abiertos para la entrega de información en formatos abiertos y reutilizables.
> Estrategia 4.1.2.2 Impulso de la coordinación entre el gobierno, la sociedad y la academia para garantizar colaboración y la transparencia y la rendición de cuentas.
> Estrategia 4.1.2.3 Fortalecimiento de la participación ciudadana vinculante mediante mecanismos ágiles y novedosos, que posibiliten su involucramiento en las decisiones relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas preocupándose de llegar a las comunidades vulnerables.
> Estrategia 4.1.2.4 Capacitación permanente en temas de transparencia, ética, gobierno abierto y rendición de cuentas a todo el personal de la función pública y a otros actores de la sociedad civil.
> Estrategia 4.1.2.5 Desarrollo de mecanismos más amplios y diversos para la difusión de información acerca de la situación financiera, los trámites, los servicios y los resultados de las acciones gubernamentales a través de visualizaciones y lenguaje claro.

Se propone generar una propuesta donde los desafíos sean más ambiciosos. Como por ejemplo, publicación de los cuerpos de datos institucionales (datasets) en formatos abiertos y reutilizables, mecanismos de participación ciudadana redes de colaboración para la resolución de problemas públicos (crowdsourcing), convenios con las Universidades y la Academia en general que servirán de puente con la ciudadanía, tanto para co-construccion de políticas públicas a través de la innovación como para la difusión, apropiación, monitoreo y evaluación de éstas.

Se sugiere incorporar métricas e indicadores relacionados a la apertura de datos, (ver las mediciones del Open Data Latinobarometer), mecanismos de participación (electrónica y presenciales) a través de encuestas de satisfacción en las cuales sea la ciudadanía quien evalúe los grados de cercanía de la información y de involucramiento en los procesos de diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas levantadas en el Estado de Guanajuato.

Enfoque de género

Profundizar y generar acciones para la dimensión Medioambiente y Territorio del PED, especialmente en el vínculo entre género y cambio climático.

Profundizar y generar acciones para la dimensión Administración Pública y Estado de Derecho, incluyendo una institucionalidad que lleve a cabo los objetivos y acciones de género del PED, pues al ser transversal todas las instituciones son responsables de aplicar la perspectiva, lo que puede generar un vacío de institucionalidad. Se recomienda identificar organismos, direcciones, divisiones, comisiones, que velen por el cumplimiento de los objetivos y acciones de género que propone el PED.

Se propone profundizar en las razones de inequidad de género y buscando antecedentes nacionales e internacionales y generan acciones específicas como por ejemplo programas de empleo que facilitan la continuación del estudio, programas específicos dirigidos a varones para reducir su rezago estudiantil, generar objetivos y acciones específicas para la continuación educativa de las mujeres en doctorados, entre otros posibles.

Revisar que los resultados del diagnóstico queden reflejados en los objetivos y las estrategias en el tema de género y derechos humanos.

Respecto al aprovechamiento de los sectores emergentes identificados en el PED, como son el turismo y el automotriz, se recomienda generar objetivos y acciones para que el turismo no reproduzca los empleos feminizados con baja calidad de empleo (informalidad, bajos salarios, escasa valoración social, escasas oportunidades de desarrollo profesional, de ascensos, entre otros) y para que mujeres accedan a carreras ligadas al sector automotriz.

Territorialización

Se recomienda incluir otras variables a la caracterización de las regiones, además de identificar mayor detalle de las subregiones, las cuales solamente son presentadas de modo general. Por otro lado, es importante que la forma en que se integra la información de los talleres realizados a nivel regional sea claramente presentada para así poder identificar el marco metodológico que permitió definir los retos regionales.

Junto con lo anterior es importante que los retos regionales puedan articularse de manera clara con los objetivos y ejes estratégicos del plan, ya que forman parte de la manera en que se implementan en el territorio los lineamientos de nivel superior.

Para lograr que las visiones regionales puedan tener un rol relevante en los procesos de planificación regional, se recomienda que se evite desglosar sus características asociadas a los sectores analizados, y buscar integrar de modo sinérgico los diferentes componentes temáticos. Igualmente es importante que las visiones regionales también puedan servir como elemento de referencia para seleccionar diferentes estrategias que se definan a nivel regional, permitiendo que este instrumento se articule con las fases de formulación de objetivos, estrategias y planes de acción.

Es importante que las brechas territoriales sean analizadas en relación con una variedad de indicadores como son los asociados a la localización de la población, condiciones de educación, salud, conectividad, etc. Esta condición también explica la necesidad de que las desigualdades regionales se incluyan de manera transversal en las diferentes dimensiones del plan y no solamente como un apartado especial al mismo tiempo de monitorear su evolución a lo largo del tiempo fortaleciendo los esfuerzos por contar con estadísticas territoriales que den cuenta de las diferencias en condiciones de las regiones y subregiones.

Se recomienda identificar formas más amplias de fortalecimiento a los territorios, no solo considerando la capacitación sino también en elementos como el desarrollo en materia de conformación de institucionalidad de planeación a nivel municipal. También en el apoyo para contar con otros recursos que son necesarios para desarrollar los procesos de planeación, estos pueden ser la infraestructura, sistemas de información, apoyo en la contratación de estudios especializados, etc.

Surge como necesario poder fortalecer el sistema de estadísticas territoriales del Estado de Guanajuato mediante el desarrollo e implementación de estadísticas desagregadas por ayuntamientos, lo que permitiría establecer los patrones de evolución de las variables al expresarlos espacialmente.

Se recomienda introducir un proceso permanente y sistemático de análisis de los planes de desarrollo municipal, que le permita identificar elementos señalados en los diagnósticos que tengan un alcance

supracomunal y que pueda articularse con las iniciativas regionales. Este análisis permitiría también identificar las falencias en materia de capacidades de formulación de planes de desarrollo y potenciar mecanismos de capacitación o transferencia de conocimientos entre municipios.

Se recomienda estudiar las condiciones para asegurar el funcionamiento de las comisiones o comités planteados en la Ley de planeación del Estado, los cuales pueden cumplir efectivamente un rol en canalizar la participación de los grupos de la población que no se ven reflejados de forma clara en el PED.

De igual manera es necesario que se incorpore, como una herramienta contenida en los instrumentos de planeación del Estado, el fortalecimiento de la asociatividad municipal. Esta forma de cooperación horizontal no solo se expresa a nivel de áreas metropolitanas sino también permite abordar de manera institucionalizada desafíos territoriales que superan las capacidades locales, especialmente de aquellos municipios más pequeños.

Se considera importante que la forma en que se presenta el PEDUOET sea de acuerdo con las dimensiones y estructura del PED 2040, lo que permitiría una vinculación más directa entre ambos instrumentos, facilitando la definición de mecanismos que potencien la vinculación, congruencia e implementación del PED 2040.

De igual modo, se recomienda que la construcción de los escenarios del PED 2040 se considere más de una dimensión o variable, ya que la configuración de los futuros posibles se determina no solo por el estado que estas variables puedan presentar en un horizonte temporal definido, sino también por la interacción entre hipótesis futuras y otras variables.

Medioambiente

Profundizar en la transversalización del medio ambiente en todas las dimensiones, trabajando en la incorporación de los temas ambientales y la acción climática en todas las intervenciones y ámbitos de acción. Para ello debe prestarse atención a los impactos ambientales en todo el ciclo de la gestión pública y desarrollar acciones e indicadores para avanzar en este enfoque transversalmente.

En la transversalización anteriormente recomendada, se debiera incluir el enfoque de derechos y principios de derechos humanos que están directamente relacionados con el desarrollo sostenible: 1) Los principios de igualdad y no discriminación, 2) El principio de rendición de cuentas, 3) El principio de participación.

Se recomienda seguir los estándares incluidos en el Acuerdo de Escazú, del cual México es Estado Parte, especialmente la incorporación de referencia a la promoción de un entorno propicio para la actuación de los defensores ambientales en línea con este acuerdo.

Se sugiere que los resultados de las intervenciones propuestas tengan debidamente en cuenta los posibles impactos ambientales, expresando si las acciones benefician al medio ambiente o pueden contribuir a su deterioro, incorporando en el seguimiento y evaluación el impacto ambiental de cada intervención y cuando esta sea negativa, señalar las acciones que se llevarán a cabo para abordarlas.

Se sugiere identificar aquellos sectores que tienen un impacto mayor en el medio ambiente y focalizar las acciones de transversalización en estos.

En la Dimensión Humana y Social, se recomienda medir y aumentar el número y la calidad de espacios verdes, para mejorar la calidad de vida de la población y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático; aumentar la educación ambiental para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

En la Dimensión Economía, se recomienda considerar especialmente en la creación de empleos verdes y economía circular, particularmente en el sector agroalimentario.

En la Dimensión Administración Pública y Estado de Derecho, trabajar en temas de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto, que responden a un adecuado enfoque de derechos, esencial para avanzar al desarrollo sostenible (en línea con el ODS 16). Especial atención debe prestarse al tema de las compras públicas, que pueden orientar los mercados hacia la sostenibilidad.

Bibliografía

CCSA. (2021). *How Covid-19 is changing the world: a statistical perspective - Volume III*

CEPAL – ILPES (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*

CEPAL - ILPES. (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe.*

CEPAL – ILPES. (2021) *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión.*

CEPAL - ILPES. (2021). Evaluación de Programas Públicos, Serie Gestión Pública, No 87.

CEPAL. (2021). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales.*

CEPAL. (2022). *Una década de acción para un cambio de época.*

CEPAL. (2022). *Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe.*

Gobierno del Estado de Jalisco *(2022). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018 -2024 · visión 2030. Actualización*

ILPES. (2022). *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe.*

INEGI-CONAPO-SEDATU. (2015). *Delimitación de zonas metropolitanas de México.*

Zentella, J., Haro, A., Tello, S., & Barrera, I. (2022). EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA ESTATAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO ECOLÓGICO TERRITORIAL DEL ESTADODE GUANAJUATO 2040.

World Meteorological Organization (2022). United In Science 2022: A multi-organization high-level compilation of the most recent science related to climate change, impacts and responses.