

Artículo original

Acceso abierto

Planeación pública regional en Hidalgo: ejercicios inciertos

Regional public planning in Hidalgo: uncertain exercises

Edgar Iván Roldán Cruz

Pablo Vargas González

Correspondencia: rcruze@gmail.com
Cátedra. CONACyT/El Colegio del Estado de Hidalgo

Correspondencia: pablovg2001@yahoo.com.mx
Profesor-Investigador. Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Fecha de recepción:

30-marzo-2020

Fecha de aceptación:

26-junio-2020

Resumen

El objetivo de este artículo es aportar ciertos elementos que permitan interpretar la lógica generacional que ha seguido la construcción de la planeación pública regional en el espacio sub-nacional mexicano (Hidalgo). Es importante recordar que a partir de la promulgación de la Ley de Planeación Pública de 1987, se facultó a los espacios sub-nacionales para llevar a cabo sus propios procedimientos de planeación y gestión del desarrollo. La interpretación se auxilia en los disímiles métodos y aplicaciones existentes en la planificación regional/local emprendidos en América Latina (AL). El insumo principal proviene de los Planes Estatales de Desarrollo (PED), definidos como instrumentos responsables del quehacer regional. En suma, se contextualizan un par de generaciones en la forma de concebir y abordar el problema del desarrollo regional en Hidalgo, las cuales paradójicamente evidencian cierto agotamiento metodológico en el diseño y elaboración de la planeación pública regional (no se muestra solidez mediante un proyecto colectivo), caracterizada por limitados criterios necesarios para obtener el esperado desarrollo (articulación difusa y aleatoria).

Palabras clave: planeación pública, desarrollo territorial, planes estatales.

Abstract

The text has the purpose of contributing certain elements that allow to interpret the generational logic that has followed the construction of regional public planning in the Mexican sub-national space (Hidalgo); Remember that after the enactment of the Public Planning Law of 1987, sub-national spaces were empowered to carry out their own development planning and management procedures. The interpretation is aided in the different methods and applications existing in regional / local planning undertaken in Latin America (LA), the main input comes from the State Development Plans (PED), defined as instruments responsible for regional work. In short, a couple of generations are contextualized in the way of conceiving and addressing the problem of regional development in Hidalgo, which paradoxically show some methodological exhaustion in the design and elaboration of regional public planning (solidity is not shown through a collective project), characterized by limited criteria necessary to obtain the expected development (diffuse and random articulation).

Key words: public planning, territorial development, state plans.

Introducción

Las crisis y los consecuentes procesos de reestructuración productiva por los que transitó México en las últimas décadas, no solo se constituye de manera diferencial en los espacios sub-nacionales del país, sino también producen divergencias notorias, entre ellas las relacionadas al crecimiento económico e industrial. Al respecto, la llamada Región Centro (RC) del país, la cual llega a concentrar alrededor del 50 por ciento de la riqueza económica y demográfica que se genera en este, muestra una clara diferenciación entre el Núcleo Urbano-Industrial (N-UI) y la Periferia Regional (PR). El primero está conformado por la Ciudad de México (CDMX) y Estado de México (EDOMEX), que además de ser los principales ejes productivos de la RC, conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Toluca, de suma importancia en el sistema urbano nacional. La PR se construye por entidades circundantes (además de Hidalgo, Puebla, Morelos, Querétaro y Tlaxcala), cuyo dinamismo industrial está notoriamente influido por el comportamiento del núcleo (Guadarrama y Olvera, 2001).

Máxime la economía hidalguense en comparación con las entidades que conforman la RC, pese a que es la segunda entidad más cercana a la CDMX y la primera al EDOMEX. Históricamente se define como territorio con relativo dinamismo y bajo Producto Interno Bruto (PIB); crece muy por debajo del promedio nacional. Tal situación, según especialistas, mantiene a la entidad en situación de atraso económico/social, y de no mediar acciones explícitas de política pública su condición relativa (económica/social) podría tender a empeorar (CEPAL, 2010). Este artículo contextualiza la lógica que sigue la planeación pública regional en Hidalgo a partir de los diferentes esfuerzos realizados en el marco de Ley de Planeación Pública de 1987, la cual facultó a los espacios sub-nacionales para llevar a cabo sus propios procedimientos de planeación y gestión del desarrollo, a través de instrumentos jurídicos e institucionales: Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADES) y los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo (COPLADEMUN).

En el primer apartado se contextualiza, con rápido empuje y escasa vinculación programática con la directriz nacional, la primera generación en la forma de concebir y abordar el problema del desarrollo regional en Hidalgo (1987-2005). Se afirma que el sesgo teórico emana de cierto enfoque keynesiano y con el objetivo principal de resolver desigualdades y desarticulaciones regionales, a partir de incentivos fiscales e infraestructura

física, en donde el Estado central, regiones-ciudades industriales y los polos de desarrollo serían los actores principales. Posteriormente, en el segundo apartado se asevera (por sus ejes sectoriales y regionales) la presencia de la segunda generación en la forma de imaginar e incidir el problema del desarrollo regional en Hidalgo. Tal lógica desdibuja cierto enfoque neoclásico con la finalidad de resolver la crisis regional, desigualdades regionales y la rearticulación internacional, a partir de selectivos incentivos, infraestructura pública/privada, desarrollo e innovación tecnológica, por mencionar algunas.

La línea discursiva del texto se auxilia de los disímiles métodos y aplicaciones existentes en la planificación regional y local emprendidos en América Latina; es decir, se confronta la realidad con ciertas metodologías que juegan un papel relevante en los resultados de la intervención del territorio, tanto en su calidad como tratamiento de problemas sectoriales a priorizar y factibilidad para la ejecución eficiente de lo planificado (Forester, 1993).¹ El tratamiento analítico utilizado parte de los posibles pilares del *deber ser* de la política pública regional, definido por disímiles especialistas: marco jurídico, objetivos, políticas específicas-programas, financiamiento del desarrollo y regionalización operativa (Cuervo y Williner, 2007; De Mattos, 1990; Silva y Sandoval, 2012; Boisier, 2006). El insumo principal del análisis proviene de los Planes Estatales de Desarrollo (PED), instrumentos responsables del quehacer regional en los espacios sub-nacionales de México; expresan prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política, social y regional.

Es de señalar que los PED han sido utilizados en menor medida en la discusión de la planeación sub-nacional mexicana, quizás proporcionando sesgos a la lógica de planeación pública regional. En suma, este artículo contrasta, con la ayuda de ciertas metodologías validadas, los alcances registrados de cada administración hidalguense en el quehacer de la planeación pública regional y/o su posible incidencia.

1. De “Todos por Hidalgo” a “Un Hidalgo con Horizonte”

Esta etapa generacional abarca tres periodos gubernamentales: Lugo Verduzco (1987-1993), Murillo Karam (1994-1999) y Núñez Soto (1999-2005). Se desarrollaron una

¹ Los siguientes aportes destacan por su aplicabilidad en diferentes niveles del territorio: planificación normativa del desarrollo regional y local; enfoque pos estadios; desarrollo rural integrado; modelo de planificación basado en sistemas; propuesta basada en el modelo estratégico; planificación centrada en la negociación; planificación participativa; el enfoque de la micro-planificación; y planeación del desarrollo integrada (Sandoval, 2014).

serie de políticas familiares territoriales, en donde se incluye la descentralización-federalismo imperante, desarrollo local, competitividad territorial, ordenamiento territorial, regionalización de políticas transversales (ambientales, pobreza, ciencia y tecnología), y en términos sectoriales el fomento productivo y desarrollo empresarial (ver Cuadro 1).²

Cuadro 1. Evolución en los estilos de política y desarrollo regional

Fase	País/entidad	Tipo	Enfoque teórico	Problemas a resolver	Criterios de actuación	Instrumentos	Actores Participantes
Primera generación	México	Políticas regionales, 1940-1980	Keynesiano	Desigualdades regionales	Selectividad Subsidiariedad Modernización Compensación	Incentivos fiscales Infraestructura física	Estado central Regiones-ciudades industriales polos de desarrollo
	Hidalgo	Políticas regionales, 1987-2005		Desarticulación regional			
Segunda generación	México	Políticas de desarrollo regional, 1970-2000	Neoclásico	Oisis regional desigualdades regionales Rearticulación internacional	Selectividad eficacia competitividad innovación	Incentivos (selectivos) infraestructura pública y privada Desarrollo e innovación tecnológica	Gobiernos regionales y locales agentes privados Clusters y distritos industriales
	Hidalgo	Políticas de desarrollo regional, 2005-					
Tercera generación	México	Estrategias de desarrollo regional		Desarrollo de capacidades locales y regionales competitividad regional Posición y posicionamiento	Competitividad Articulación Integración sistémica	Sinergias Cooperación pública-privada	Cooperación pública-privada Integración multiescala

Fuente: Helmsing (1999); Pujadas y Font (1998).

En el primer sexenio (1987-1993), bajo el lema “Hidalgo Unido”, fueron institucionalizados los ejercicios de planeación regional hidalguense. La Ley Estatal de Planeación (expedida el 10 de agosto de 1987), la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal (publicada el 3 de abril de 1987); las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (1 de octubre de 1987); el Sistema Estatal de Planeación Democrática implementado

² Para Cuervo y Williner (2007), en la actualidad la variedad y amplitud de las políticas territoriales sugiere que se deje de hablar de política regional, empleada durante el siglo XX, y se acuda al concepto de familia de políticas territoriales. Para ellos, esta agrupación es legítima en la medida en que todas y cada una de ellas confrontan desafíos en común: la necesidad de adoptar alguna forma de regionalización en sus fases de ejecución, el reto de trascender los límites de la especialización sectorial y funcional para obtener mejores resultados, y conseguir formas de trabajo mancomunado con instituciones y responsables de preocupaciones afines.

en esta administración y homónimo del Sistema Nacional, permitieron establecer el primer ejercicio formal de Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo, 1987-1993 (PEDEH) (GEH, 1987).

La nueva Ley de Planeación estableció de manera expresa la responsabilidad al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), principal mecanismo de planeación estatal, a través de la participación social y coordinación de todas las instancias. Definió las atribuciones de las diversas secretarías (sin precisar qué organismo especializado) en materia de planeación del desarrollo, y enfatizó las materias en que el ejecutivo estatal podía establecer convenios con el gobierno federal y/o municipal.

Por su parte, el sexenio de 1994-1999 (anclado bajo la consigna “Todos por Hidalgo”) significó el segundo esfuerzo por impulsar la planeación regional dentro del Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD). Tal brío fue congruente entre la filosofía jurídico-política y el reconocimiento de la realidad socioeconómica de la entidad. Se sumaron al COPLADEHI nuevos instrumentos de incidencia/operativos: Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) y el Convenio de Desarrollo Social (CDS). Todos estos según el Plan Estatal de Desarrollo, 1994-1999 (GEH, 1994), concebidos bajo la dirección democrática, integradora, descentralizadora e interinstitucional. Específicamente con el COPLADER se formalizaron los programas tanto sectoriales como regionales, se precisaron criterios programáticos y administrativos que orientaron las actividades del Ejecutivo Estatal. Mientras que las CDS fueron herramientas operativas que permitieron la realización de acciones conjuntas para impulsar y propiciar el desarrollo integral a través de programas que promovían la descentralización y el fortalecimiento municipal. Para ambos casos fueron detallados también cuáles serían los elementos mínimos en la estructura y contenido del plan, programas sectoriales y regionales que deberían conformarse.

Bajo el lema “Un Hidalgo con Horizonte”, la administración de Núñez Soto (1999-2005) representó la consolidación de la primera generación de políticas de desarrollo regional aplicadas a la entidad hidalguense. La principal contribución jurídica regional se resume por la implementación de la evaluación inter-sexenal, aunque quedó a deber la valoración de los últimos tres años de la gestión gubernamental, justificada por el cambio en condiciones económicas, sociales y políticas, nacionales e internacionales. A partir de este sexenio, tal aporte esquemático constituyó una práctica común para los subsecuentes gobernadores, e

incentivó esfuerzos por evaluar a mitad de cada gestión sus logros y avances, surgidas bajo los objetivos de la planeación estatal imperante. Además se fomentó la construcción de esquemas normativos, instrumentos, control y evaluación de la planeación; no obstante, la corta temporalidad, estructura y responsabilidad fueron rebasadas por las exigencias programáticas. Es importante destacar que la evaluación y coordinación recaía en las mismas instituciones que ejecutaban los programas sectoriales, regionales, espaciales e institucionales: la Secretaría de Desarrollo Social Estatal, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), justificada por las atribuciones que confería la Ley Estatal de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; se agregó al crisol de la validación pública, el llamado Consejo Consultivo Ciudadano (CCC).

En todos los ejercicios sexenales de la llamada primera generación de políticas públicas regionales (Lugo Verduzco, 1987-1993; Murillo Karam, 1994-1999; Núñez Soto, 1999-2005), el eje rector de la planeación estatal fue obtenido por consultas populares directas. La mayoría de los casos dejaron en el olvido el análisis serio de las casualidades que determinaban el funcionamiento de la economía estatal, lo cual traería como consecuencia la re-producción del sistema de acumulación imperante, y por lo tanto el beneficio a ciertos grupos dominantes, máxime privados internacionales-locales (clase caciquil-política). En bastos casos los diagnósticos eran banales en las consideraciones de la internacionalización que vivía la economía mexicana y la hidalguense, limitados en las casualidades de la nueva configuración del Estado mexicano, imprecisos por las circunstancias tanto históricas como actuales, en las que se desarrollaba cada región de la entidad, carentes al no considerar la influencia socio-económica de la Región Centro (RC), y nulos en la especificación de los cálculos de las inversiones necesarias para implementar las políticas sectoriales y regionales. Esencialmente se puntualizan de cada sexenio los siguientes alcances (ver Cuadro 2):

- Para la administración gubernamental 1987-1993, cuatro fueron las fases de junta popular que definieron al plan: demandas populares recogidas durante la campaña política electoral; resultado de las reuniones en los COPLADES regionales; consulta y discusión en los sub-comités sectoriales del COPLADEHI; y a partir de los resultados obtenidos de las señaladas tres fases, fue definida la estrategia general de desarrollo que se sometió a discusión en los foros de consulta popular, desdibujando ciertos rasgos de **planificación participativa** (considera que no solo las decisiones de los objetivos deben ser priorizados, y que recae en las personas de los territorios, sino

también la construcción de diagnósticos, la definición de objetivos, estrategias, y el seguimiento y control) y **normativa del desarrollo** (la planeación de la región no está ligada a los planes nacionales, el apoyo económico y político corría el riesgo de ser transitorio). Hidalgo fue concebido como un todo social representado por un **sistema o estructura espacial**, cuyos componentes se vinculan entre sí a través de relaciones demográficas, económicas, sociales o políticas; en América Latina este especialísimo reduccionista fue responsable del fracaso de muchas políticas territoriales (Yujnovsky, 1983). El objetivo del PEDEH fue remitido solamente a fomentar la producción, expansión de servicios de bienestar social y ampliación de la infraestructura carretera y básica. La instrumentación de la estrategia general fue diseñada en dos vertientes: la utilización de instrumentos de planeación con los que contaba el poder ejecutivo (gasto público, política tributaria y financiera del desarrollo, modernización administrativa, control y sector paraestatal) y la realización de programas específicos para atender los diversos sectores de la vida económica y social de la entidad.³

- Por su parte, la administración pública de 1994-1999 se esforzó en contextualizar el impacto de la tendencia económica internacional que vivía México, derivado del retiro del esquema sustitutivo de importaciones y la competencia abierta al mercado mundial. Con rasgos del **modelo estratégico** (el cual tiene la característica de sindicarse a condiciones cambiantes de la relación del Estado, el territorio y la ciudadanía), el gobierno de Murillo Karam elaboró la matriz de Debilidades, Fortalezas, Amenazas y Oportunidades (DAFO); empero, el tratamiento analítico careció de tres puntos fundamentales para su correcta construcción: 1) pese a que existen objetivos señalados como resultado del análisis socioeconómico, en esencia la matriz carece de tal planteamiento, ya que debe de provenir del árbol de objetivos, desarrollado en la etapa anterior de la metodología de planificación, situación que nunca se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo, 1994-1999 (GEH, 1994); 2) se definen fortalezas y debilidades, se deja a un lado las oportunidades y amenazas, las cuales en conjunto tienen la finalidad de cumplir el objetivo central; 3) con limitantes en los anteriores puntos, se restringe el análisis estratégico, el cual busca establecer

³ La racionalidad del gasto público tendió a influir como proceso permanente de la reforma presupuestal, partiendo de la introducción del presupuestos por programas, que buscó darle una mayor unidad, ritmo y direccionalidad al gasto público estatal en su conjunto. En la política de financiamiento de desarrollo, el eje central era fortalecer la capacidad de ahorro corriente, máxime del gobierno.

las vinculaciones lógicas entre los elementos definidos.⁴ Los resultados de tal esfuerzo matricial fueron: acotamientos, limitantes y distorsiones entre los cruces de celda, y no se identifica el encuentro entre fortalezas y oportunidades; la importancia de esta última es la generación de las potencialidades para el cumplimiento del objetivo central. Tampoco se explica el factor desafío, riesgos y limitaciones: el primero se origina cruzando las debilidades con las oportunidades, el segundo se define como la relación entre las fortalezas y las amenazas, y el último es la asociación entre las debilidades y las amenazas. En suma se trazaron los dos principales objetivos del PED: elevar la productividad y competitividad para garantizar un desarrollo socioeconómico sustentado en el aprovechamiento de las potencialidades de la entidad; y además compensar las carencias y resolver los problemas de mayor premura del desarrollo socioeconómico desigual en el Estado.

- Al igual que la metodología implementada por Lugo Verduzco (**rasgos de la planificación participativa y normativa del desarrollo**), el sexenio 1999-2005 estuvo nutrido por tres etapas que elaboró el Plan Estatal de Desarrollo, 1999-2005 (PED) (GEH, 1999): 1) foros de consulta municipales, sectoriales y estatales, se recabaron en su mayoría opiniones, las cuales fueron integradas en la Plataforma de Gobierno, documento diagnóstico y propositivo que como oferta electoral perfiló de manera general la acción de gobierno; 2) el COPLADEHI se adhirió en un segundo tiempo como espacio básico para la generación del proyecto de desarrollo. Se enfocó en contextualizar fortalezas y debilidades de Hidalgo, así como propuestas y estrategias específicas para el impulso de la misma; 3) los anteriores dos puntos se fortalecieron con los resultados y planteamientos derivados de las reuniones realizadas por los 17 Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) y los 84 Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).⁵ La finalidad última que perseguía el PED (1999-2005) era aprovechar las ventajas que detenta este proceso de vinculación internacional, por medio de la promoción de cierto desarrollo

⁴ Las fortalezas son aquellas situaciones que afectan positivamente el cumplimiento del objetivo definido y que se pueden controlar directamente, mientras que las debilidades afectan negativamente el cumplimiento del objetivo y que también pueden ser controladas directamente (Silva y Sandoval, 2012).

⁵ Frente a la coyuntura democrática que vivía el país, el PED alardeó el desarrollo del Poder Judicial del Estado, instancia encargada de resolver controversias políticas, la cual permitió reconocer y representar a los partidos políticos. Además, aplaudió el sistema de derechos y prerrogativas para las agrupaciones políticas y los medios de comunicación a la acción partidista. En gerencia pública asumió la responsabilidad de recuperar el significado de la vida municipal a través de la política de desconcentración que propiciara mayores recursos y responsabili-

basado en el intercambio científico, técnico y cultural, a través de la creación y modernización de la infraestructura físico-carretera, todo ello que permitiera fomentar inversión, impulsar el comercio, exportaciones, aumentar productividad y propiciar la actualización tecnológica en beneficio de los habitantes de todas las regiones.

Durante estas tres administraciones gubernamentales (Lugo Verduzco, 1987-1993; Murillo Karam, 1994-1999; Núñez Soto, 1999-2005) fueron armonizados los instrumentos de políticas públicas y programas específicos, acordes al escenario implícito de la economía estatal. Empero, al igual que el tratamiento de diagnóstico, carecieron de cierto soporte técnico-científico para su aplicación, limitantes de causalidades socioeconómicas y vinculaciones territoriales, en algunos casos duplicidad de criterios regionales para su aplicación, y falta de parámetros para su evaluación/alcance. Las acciones sectoriales y legales respectivas parecería que otorgaban continuidad/legitimidad al establishment tendencial de la economía estatal. Concretamente es de puntualizar lo siguiente (ver Cuadro 2):

- Las políticas sectoriales del PED fueron elaboradas sobre la administración pública de 1987-1993, en tres puntos: desarrollo económico, desarrollo social e infraestructura básica. En la primera, el planteamiento deseado fue reduccionista, se planteaba orientar el crecimiento de las actividades productivas, generar empleo permanente y bien remunerado. Dentro de este eje sectorial el bosquejo que mayor fue ponderado (por la cercanía a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y las facilidades de comunicación existentes) fue el sector turismo, pues garantizaría, según tal sexenio, demanda efectiva permanente. Mientras que para el sector social, el objetivo de política educativa fue la que más destacó, pues se buscaba la expansión de los servicios cuantitativos, siendo imperativo elevar la calidad de educación, sin dejar de responder al incremento de la demanda desde preescolar hasta el superior. Finalmente,

dades administrativas. El municipio se ubicaría bajo esta administración como el eje del desarrollo social económico, donde además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública se convertiría en el núcleo que propiciara las acciones en materia de salud, educación, servicios básicos y vivienda, así como de ordenamiento territorial y medio ambiente. Para consolidar este objetivo, Núñez planteó la modernización de las instituciones gubernamentales, lo cual obligaría a mejorar el marco jurídico, la procuración y administración de justicia, la seguridad pública, el sistema democrático y la administración pública estatal; y acciones concretas de coordinación con la Federación y los municipios, basadas en el Pacto Federal. Las instituciones de la administración pública encargadas de lograr este objetivo, serían la Secretaría de Finanzas y Administración, Secretaría de Contraloría, Procuraduría General de Justicia del Estado, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, Secretaría de Gobierno, y la Secretaria de Desarrollo Social.

en infraestructura básica (suministro de agua potable, electricidad, uso de suelo), se pensaba evitar que las ciudades más significativas se convirtieran en conglomerados humanos con graves problemas urbanos, y promover que las localidades rurales pudieran disponer de mínimos de bienestar social básico.⁶

- A partir de los dos objetivos definidos por el sexenio de Murillo Karam, se elaboraron una serie de acciones sectoriales y de políticas públicas a destacar: fueron pregonadas las ventajas del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), y la cercanía al centro del país y a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), como impulso para el desarrollo productivo de Hidalgo; no obstante, se reconocía la ausencia de una adecuada infraestructura de comunicaciones y transporte en la entidad. Las líneas de acción, más que analíticas y causales, fueron descriptivas, generales y de buenos deseos, encausadas paradójicamente a beneficiar al sur de la entidad, ya que se perseguía vincular (por medio de infraestructura carretera) la estructura económica del sur con la ZMCM, dejando al olvido la conexión con el resto del territorio estatal. Paradójicamente se planteaba fortalecer las capacidades productivas y sanear las necesidades básicas de los hidalguenses en condiciones de pobreza extrema, esencialmente las del norte de la entidad. En efecto, las tareas inmersas fueron encaminadas por líneas sectoriales de acción informativa y con buenas intenciones, las cuales permitieron continuidad en los niveles de marginación, en algunos casos los incrementaron.
- Con la llegada de nuevos tomadores de decisiones (1999-2005), se diseñaron cuatro ejes estratégicos para el desarrollo integral de la entidad (desarrollo político, social, económico y regional), en ellos se afirmaba que no implicaba desvinculación con el planteamiento de políticas para el desarrollo estatal; por el contrario, sumaron sus particularidades y se articulaban bajo el propósito rector de conformar cierto desarrollo estatal integral y equilibrado. Empero, se argumenta que para lograrlo no necesariamente dependía de la evolución económica sectorial, sino de las ventajas geográficas que ubican a Hidalgo en la zona comercial más importante del país. La

⁶ En países de América Latina, esta última experiencia fue aplicada bajo el argumento de que en las sociedades desarrolladas la difusión del desarrollo ocurrió a través de un sistema de este tipo (Rondinelli, 1983). Empero, varios estudios han demostrado que estas estrategias no produjeron una elevación generalizada del nivel de ingresos, y un mejoramiento de su distribución en la respectiva región polarizada; es decir, no llegaron a desencadenar espontáneamente procesos de polarización de ingresos (Hardoy y Satterthwaite, 1986; De Mattos, 1990).

adecuada infraestructura carretera y de telecomunicaciones fueron las principales acciones a consolidarse, las cuales darían soporte a las políticas de modernización económica, y mayor presencia comercial en el país y el mundo.⁷ Al respecto, el primordial proyecto de equipamiento impulsado en esta administración, el cual no llegó a cristalizarse debido a que la decisión última del Gobierno Federal favoreció a Texcoco (Estado de México), se englobó en la propuesta de Proyecto del Aeropuerto Complementario al de la Ciudad de México (denominado “Proyecto Hidalgo”), el cual requería de una extensión territorial para su construcción de 65 mil hectáreas (ubicadas en el corredor Pachuca-Tizayuca); se justificaba que tal desarrollo propiciaría la edificación de importantes industrias, hoteles, centros comerciales, infraestructura de servicios, zonas residenciales, y la construcción del aeropuerto y sus servicios auxiliares.⁸

Cuadro 2. Primera generación de políticas públicas en Hidalgo (1987-2005)

Características	Adolfo Lugo Verduzco (1987-1993)	Jesús Murillo Karam (1994-1999)	Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005)
Lema	Hidalgo Unido	Todos por Hidalgo	Un Hidalgo con Horizonte
Marco jurídico	Ley Estatal de Planeación	COPLADEM	Esquemas normativos
	Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	COPLADER, formalización sectorial y regional	Control y evaluación, SC y CP
	Reformas a la Constitución Política de Hidalgo	CDS, descentralización y fortalecimiento municipal	Actualización y evaluación inter-sexenal
	Sistema de Planeación Democrática	CRs, coordinaciones regionales	Creación del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC)
	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo		
	Atribuciones del Poder Ejecutivo Estatal		
Lógica de la Planeación (objetivo regional)	Planificación normativa del desarrollo regional y local	Modelo estratégico	Planificación normativa del desarrollo regional y local
	Planificación participativa		Planificación participativa

⁷ A tres años de sexenio, los resultados más significativos mostraban: a) en relación al Libramiento Norte del Valle de México, se modificó el trazo del Arco Norte de la Ciudad de México y se propuso un nuevo trazo sobre el territorio del estado de Hidalgo; b) en relación al proyecto integral de ampliación y modernización carretera, se puso en operación la carretera Actopan-Tula y Pachuca-Cd. Sahagún; c) se publicó la Ley del Sistema de Transporte para el Estado de Hidalgo; d) creación de la Junta de Gobierno del Instituto Estatal del Transporte; y e) formulación del Plan Maestro de Transporte.

⁸ La instalación de este proyecto abriría posibilidades enormes al desarrollo del sur de Hidalgo y reforzaría su articulación a la actividad económica de la Región Centro (RC), pero tendría muchos otros efectos no necesariamente positivos. Entre estos estaría la aceleración del crecimiento de la mancha urbana de la Ciudad de México a lo largo del eje México-Pachuca y, más importante aún, la detonación del desarrollo urbano del Valle Pachuca-Tizayuca. El aeropuerto aceleraría drásticamente el proceso de conurbación, pues funcionaría como magneto y atraería población de forma significativa.

Eje de las políticas sectoriales	Desarrollo económico, social e infraestructura física	Desarrollo económico, político y social	Desarrollo político, social, económico y regional
Financiamiento del desarrollo	Alta dependencia de la federación	Alta dependencia de la federación	Alta dependencia de la federación
Alternancia política municipal	Proceso de transición democrática	Articulación local-global	Alternancia política nacional
	4 municipios ganados por la oposición en 1987	11 municipios ganados por la oposición en 1996	40 municipios ganados por la oposición en 2002
	5 municipios ganados por la oposición en 1990	20 municipios ganados por la oposición en 1999	

Fuente: elaboración propia.

Para consolidar las prioridades sectoriales y regionales pensadas sobre la primera generación de políticas públicas regionales en Hidalgo, se argumentó que la mayoría de los esquemas de financiamiento tendría que mantenerse con equilibrio presupuestal, captar recursos adicionales para destinarlos en fomentar la actividad económica, promover el bienestar social y abatir la pobreza. No obstante, se reconoció que la estructura de ingresos mostraba una alta dependencia de los recursos federales y limitada capacidad de generación de recursos propios. Paradójicamente en tales sexenios analizados, la mayoría del gasto fue gradualmente destinado de forma directa y/o indirecta al sector público y organismos/empresas paraestatales,⁹ como (ver cuadros 3 y 4):

- En la administración de Lugo Verduco (1987-1993), el endeudamiento público debía recurrirse solo de manera complementaria y parcial, máxime para financiar proyectos de alta prioridad. Un año después de iniciar tal sexenio, cerca del 76 por ciento de los ingresos dependían de participaciones federales; al término de la administración, 45.39 por ciento estribaba de aportaciones federales, seguido por participaciones federales con 40.49 por ciento.¹⁰ Mientras que en egresos, tanto al inicio como al final

⁹ Este escenario en América Latina, la tendencia generalizada al crecimiento de la participación de los gobiernos estatales en la ejecución del gasto público en la mayoría de los sectores y la desconcentración del gasto social, se derivan del binomio descentralización-federalismo, el cual ha sido crucial en esta región, pues constituye la plataforma y el paradigma alrededor del cual tienden a organizarse todas las demás y se hacen comprensibles los desafíos del conjunto. Empero, las disparidades económicas no han disminuido en México, pese a que el sistema de transferencias fiscales es compensatorio, no ha sido suficiente para que los estados más pobres puedan registrar tasas de crecimiento económico más elevadas que las de los ricos (Gamboa y Messmacher, 2002).

¹⁰ Las participaciones y las aportaciones federales son los dos ramos generales del gasto federalizado y tienen las partidas presupuestarias más altas. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los estados y municipios pueden ejercer libremente; mientras que las segundas son recursos etiquetados, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) determina en qué las deben gastar los estados y municipios (Tépach, 2010).

del sexenio la mayoría del gasto se destinaba al sector público. La variación registró cerca del 30 por ciento.¹¹

- Para el sexenio de Murillo Karam (1994-1999), por primera vez se hizo mención a la obtención de recursos económicos, determinantes sobre instrumentos, y responsables de la ejecución de los programas regionales y sectoriales; los cuales en acumulado no deberían de exceder el periodo constitucional marcado en el PED. Después del primer año del sexenio, 87.90 por ciento de los ingresos dependían de participaciones federales; al término de tal 63.05 por ciento provenían de aportaciones federales, seguido por participaciones federales. Mientras que en egresos, pese a que disminuyó su variación, el destino principal eran los subsidios, transferencias y ayudas, con cerca del 60 por ciento.
- En el periodo de 1999-2005 se afirmó que los ingresos resultaban insuficientes con respecto a las necesidades de crecimiento de los recursos públicos, de ahí la importancia de que la estructura fiscal y los niveles de carga impositiva guardaran correspondencia con la situación económica de la entidad. Se recurrió a financiamiento, vía empréstitos: los niveles de endeudamiento requerido estarían limitados por la capacidad generadora de ingresos del gobierno, mientras que los recursos serían exclusivamente para inversión. Pese a esto, un año después de asumir el poder, 61.01 por ciento del total de ingresos gubernamentales provenía de aportaciones federales, seguido de participaciones federales; al término del sexenio el escenario no cambió en realidad, aunque la importancia de ambos rubros disminuyó sensiblemente. En egresos, cerca del 62 por ciento fue asignado de forma directa y/o indirecta al sector público y organismos públicos descentralizados.

Cuadro 3. Estructura porcentual de ingresos, 1989-2013 (en pesos)

Ingresos	1989	1993	Variación	1995	1999	Variación	2000	2005	Variación	2006	2011	Variación	2012	2013	Variación	Tasa de crecimiento
	100.00	100.00	1989-1993	100.00	100.00	1995-1999	100.00	100.00	2000-2005	100.00	100.00	2006-2011	100.00	100.00	2012-2013	1989-2013
Impuestos	1.84	1.35	-0.49	1.21	1.05	-0.16	1.12	1.60	0.48	1.96	1.66	-0.30	2.71	2.83	0.12	26.05
Derechos	1.64	1.42	-0.22	0.96	0.50	-0.46	0.52	3.62	3.10	3.76	3.62	-0.13	0.88	1.60	0.72	23.66
Productos	14.80	1.25	-13.55	3.77	1.20	-2.58	0.45	0.40	-0.05	0.36	0.30	-0.06	0.08	0.04	-0.04	-3.15

¹¹ Asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales, y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.

Aprovechamientos	0.35	0.37	0.02	0.24	0.11	-0.14	0.20	0.06	-0.14	0.53	0.11	-0.42	0.88	0.29	-0.59	22.82
Contribuciones de mejoras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.03	0.01	0.00
Participaciones federales	75.41	40.49	-34.91	87.90	34.03	-53.87	35.41	29.01	-6.40	32.27	26.08	-6.19	26.66	27.53	0.86	18.71
Aportaciones federales	0.00	45.39	45.39	0.00	63.05	63.05	61.01	57.71	-3.30	60.95	57.18	-3.77	61.07	59.52	-1.55	16.21*
Otros ingresos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.04	0.00	0.57	0.57	0.00	0.42	0.42	0.00	0.00	0.00	0.00
Por cuenta de terceros	5.96	6.09	0.13	3.88	0.00	-3.88	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Financiamiento	0.00	0.37	0.37	0.01	0.00	-0.01	1.29	7.02	5.73	0.00	10.35	10.35	6.16	3.53	-2.63	0.00
Disponibilidad inicial	0.00	3.25	3.25	2.02	0.02	-2.00	0.00	0.00	0.00	0.17	0.28	0.11	1.54	4.63	3.09	0.00

* Dato referente a 1993.

Fuente: INEGI, 2015.

Cuadro 4. Estructura porcentual de egresos, 1989-2013 (en pesos)

Egresos	1989	1993	Variación	1995	1999	Variación	2000	2005	Variación	2006	2011	Variación	2012	2013	Variación	Tasa de crecimiento
	100.00	100.00	1989-2003	100.00	100.00	1995-1999	100.00	100.00	2000-2005	100.00	100.00	2006-2011	100.00	100.00	2012-2013	1989-2013
Servicios personales	18.39	9.55	-8.84	7.80	5.24	-2.55	6.06	4.42	-1.65	4.22	5.64	1.42	4.39	4.72	0.33	18.65
Materiales y suministros	3.95	4.58	0.63	3.89	0.87	-3.02	0.84	0.37	-0.47	0.39	0.71	0.32	0.76	1.18	0.42	19.49
Servicios generales	2.43	0.70	-1.73	0.86	2.06	1.21	1.81	1.00	-0.82	1.03	2.43	1.40	2.26	2.75	0.49	26.93
Subsidios, transferencias y ayudas	42.59	72.06	29.47	64.61	59.87	-4.74	58.66	61.95	3.29	67.09	67.31	0.22	57.48	62.93	5.45	28.48
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	0.00	0.00	0.00	0.34	0.11	-0.23	0.05	0.02	-0.03	0.02	0.39	0.38	0.90	1.12	0.21	0.00
Obras públicas y acciones sociales	5.53	0.88	-4.66	4.71	11.42	6.71	12.21	14.22	2.00	7.20	3.12	-4.07	8.39	4.46	-3.93	25.00
Inversión financiera	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Recursos asignados a municipios	3.43	0.00	-3.43	6.82	19.71	12.89	19.32	16.32	-3.01	17.58	15.82	-1.76	14.69	16.64	1.95	35.62
Otros egresos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.72	0.72	0.64	0.14	-0.50	0.00	1.57	1.57	0.00	0.00	0.00	0.00
Por cuenta de terceros	0.63	6.22	5.60	2.16	0.00	-2.16	0.00	0.00	0.000	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda pública	22.51	5.62	-16.89	2.04	0.00	-2.04	0.40	1.39	0.99	2.13	1.18	-0.95	5.25	2.59	-2.67	14.40
Disponibilidad final	0.53	0.38	-0.15	6.79	0.00	-6.79	0.00	0.18	0.18	0.36	1.82	1.46	5.87	2.00	3.87	34.05

Fuente: INEGI, 2015.

Finalmente, para alimentar las políticas sectoriales/regionales se justificaron una serie de criterios regionales de incidencia aplicados al espacio hidalguense. Se visualizaron múltiples y diversos esquemas de regionalización delineados y puestos en marcha con el propósito de servir y ser funcionales a la lógica de operación de cada sector; empero, cuando este procedimiento se repite desde diferentes sectores, lógicas y delimitaciones espaciales variadas, sin acudir a alguna fórmula de articulación y coordinación, el resultado final se altera por varias razones. En primer lugar, desde la perspectiva de los gobiernos nacionales y sub-nacionales se producen duplicaciones, incluso contradicciones y conflictos que, además, desperdician la posibilidad de generar sinergias, ahorrar recursos y aprovechar más eficiente a los ya utilizados. En segundo lugar, porque desde la perspectiva de los territorios se multiplica el esfuerzo político y administrativo necesario para hacer un aprovechamiento adecuado de las oportunidades que la nación crea a través de tales programas y su operación regionalizada (Cuervo y Williner, 2007). En la mayoría de los casos, el criterio de articulación y coordinación en la intervención del espacio hidalguense fue fehacientemente relacionado con la división político-electoral imperante en cada sexenio, marcando discusión permanente en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, a saber:

- Los tomadores de decisiones en el sexenio 1987-1993 ejecutaron 12 regiones homogéneas en geografía, orografía, suelo, producción, potencialidades y zonas a desarrollar, que estarían encargadas de estimular el desarrollo integral de la entidad. Se pretendía establecer cierta relación complementaria entre el campo y la ciudad.
- En la administración de 1994-1999 se apostó por la creación de nuevos sistemas de administración de carácter regional (11 Coordinaciones Regionales [CR]) para asegurar (según los tomadores de decisiones) el uso eficiente de los recursos en la ejecución de los programas de desarrollo regional, a fin de que estos realmente incidieran en el bienestar social y en la creación de fuentes permanentes de producción, empleo y riqueza; a partir de este sexenio se empezó a concebir equivocadamente a la política pública regional como política social masiva. Así pues, sin ninguna justificación y/o planteamiento metodológico, los 84 municipios hidalguenses fueron integrados en 11 regiones operativas.
- La distribución de las grandes regiones naturales imperantes en la entidad fue el principal criterio que se utilizó en el periodo gubernamental de Núñez Soto (1999-2005) para dividir al espacio con fines de planeación estratégica. Se reconocía lo

accidentado del territorio estatal y las zonas densamente pobladas, pero también extensiones con escasa población debido a las condiciones de fertilidad del suelo y a dificultades para construir vías de comunicación. Todo ello permitió definir 14 regiones y tres sub-regiones estratégicas, cuyo objetivo era impulsar el desarrollo específico de cada una de ellas de acuerdo con sus particularidades. Sin detallar y/o explicar el PED (1999-2005), esta administración elaboró programas de desarrollo para cada una de las regiones definidas en la entidad, con la finalidad de orientar y consolidar cierto desarrollo equilibrado y justo.¹² Pese a tales alcances y/o ventajas del esquema regional planteado, tal propuesta recayó en el mismo error que las anteriores administraciones: no existió correspondencia con las acciones sectoriales y regionales, inclusive la primera fue exponencialmente ponderada.

2. Juntos por Hidalgo a tierra de trabajo

Gracias a los ejes sectoriales y/o regionales durante el sexenio de Osorio Chong (2005-2011), bajo el lema “Juntos por Hidalgo”, y de Francisco Olvera Ruíz (2011-2016), con el emblema “Tierra de trabajo”, se inauguró la segunda generación en la forma de concebir y abordar el problema del desarrollo regional. Ambas administraciones representaron continuidad en la forma de construir el Plan Estatal de Desarrollo, 2005-2011 (PED) (GEH, 2005; 2008), pero paradójicamente indirectamente incidieron en la consolidación programática de los objetivos planteados por la administración de Murillo Karam (1994-1999) y Núñez Soto (1999-2005).

La normatividad jurídica fue actualizada y/o modificada para dar vida al nuevo acaecimiento de la planeación pública regional en el espacio hidalguense, fundamentada en el artículo 1, 2, 25, 26, 39 y 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 1, fracciones I, II, III y 35 de la Ley de Planeación, y del Plan Nacional de Desarrollo; 1, 2, 10, 71, fracciones I y XLVII; 73, 82, 83, 84, 85, 86, 87 y 141, fracciones VI y XII de la

¹² Fueron cuatro los ejes que definieron la política regional: a) desarrollo regional equilibrado con menores contrastes: destaca un programa especial de desarrollo regional del norte de Hidalgo con el propósito de balancear más adecuadamente la tendencia concentradora del sur del estado, y asignar el gasto público con un sentido regional del desarrollo, otorgando carácter prioritario a las regiones y municipios con mayores rezagos; b) planeación del desarrollo urbano y regional: subraya la elaboración de un Plan Estatal de Desarrollo Urbano, e implementar un programa de asesoría para la planeación urbana, dirigido a las regiones de mayor crecimiento y atracción poblacional; c) promoción de la infraestructura regional: se acentúa en este eje instrumentar proyectos regionales integrales a mediano y largo plazo, que permitan el crecimiento planeado de la infraestructura básica en zonas de alto potencial de desarrollo; y d) protección al medio ambiente: destacó fortalecer en el ámbito regional al Consejo Estatal de Ecología, y apoyar el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo; 15, 16, 26, fracciones VIII y 26 Bis fracciones I, II, III, IV y V de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo; 4, 6, 7, 8, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, fracciones I, 22, 26, 27, 34, 35, 36, 50, 51 y 52 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo; y demás aplicables a la materia. En el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPR), y con base en las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, se establecieron por primera vez las funciones derivadas de facultades y atribuciones con que cuenta hoy la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SPyDR); principal institución rectora de la planeación pública regional en Hidalgo (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Generación de políticas públicas en Hidalgo (1987-2016)

Características	Primera generación			Segunda generación	
	Adolfo Lugo Verduzco (1987-1993)	Jesús Murillo Karam (1994-1999)	Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005)	Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011)	Francisco Olvera Ruiz (2011-2016)
Lema	Hidalgo Unido	Todos por Hidalgo	Un Hidalgo con Horizonte	Juntos por Hidalgo	Tierra de Trabajo
Marco jurídico	Ley Estatal de Planeación	COPLADEM	Esquemas normativos	Actualización y evaluación inter-sexenal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e Hidalgo
	Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	COPLADER, formalización sectorial y regional	Control y evaluación, SC y CP	Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal	Ley de Planeación Estatal
	Reformas a la Constitución Política de Hidalgo	CDS, descentralización y fortalecimiento municipal	Actualización y evaluación inter-sexenal	Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo
	Sistema de Planeación Democrática	CRs, coordinaciones regionales	Creación del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC)	Alianzas público-privadas	Nueva Generación Pública
	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo				
	Atribuciones del Poder Ejecutivo Estatal				
Lógica de la Planeación (objetivo regional)	Planificación normativa del desarrollo regional y local	Modelo estratégico	Planificación normativa del desarrollo regional y local	Planificación normativa de desarrollo regional y local	Modelo estratégico
	Planificación participativa		Planificación participativa	Planificación participativa	Planificación participativa
Eje de las políticas sectoriales	Desarrollo económico, social e infraestructura física	Desarrollo económico, político y social	Desarrollo político, social, económico y regional	1) Empleo y productividad para el desarrollo 2) Calidad de vida para el bienestar social 3) Vocación regional y sustentabilidad para el progreso 4) Fortaleza institucional para la tutela de derechos 5) Honestidad y eficiencia para servir a la sociedad 6) Modelo de evaluación del plan estatal de desarrollo 2005-2011	1) Desarrollo social para el bienestar de nuestra gente 2) Competitividad para el desarrollo económico sustentable 3) Desarrollo ordenado y sustentable 4) Paz y tranquilidad social, convivencia con armonía 5) Gobierno moderno, eficiente y municipalista

Financiamiento del desarrollo	Alta dependencia de la federación	Alta dependencia de la federación	Alta dependencia de la federación	Alta dependencia de la federación	Alta dependencia de la federación
Alternancia política municipal	Proceso de transición democrática	Articulación local-global	Alternancia política nacional	Alternancia política nacional	Re-centralización del poder
	4 municipios ganados por la oposición en 1987	11 municipios ganados por la oposición en 1996	40 municipios ganados por la oposición en el 2002	Débil alternancia municipal. Nula a nivel estatal	
	5 municipios ganados por la oposición en 1990	20 municipios ganados por la oposición en 1999			

Fuente: elaboración propia.

En la administración de Osorio Chong (con rasgos **normativos del desarrollo regional y local, y planificación participativa**), con un diagnóstico plano y descriptivo de la situación económica de cada sector y en su mayoría carente del contexto regional, implícito en las alianzas público-privadas en su operatividad, con una total preocupación por promover un desarrollo sustentable y el respeto al entorno ecológico, el objetivo del PED (2005-2011) señalaba como prioridad principal sentar las bases de un desarrollo generalizado con justicia social, una economía fuerte y próspera, en un entorno de legalidad, seguridad y certeza jurídica, en armonía con el medio ambiente.

En el mismo tenor y escenario en la construcción del objetivo para la administración de Olvera Ruiz, hubo destellos importantes de instrumentos pertenecientes al **modelo estratégico**. El objetivo se remitía a encontrar una visión integral del desarrollo a partir de diez ejes transversales (según con amplio consenso social) que atendieran las diferentes dimensiones de la realidad estatal, sumando esfuerzos intersectoriales y de la sociedad, alineando las acciones gubernamentales. La metodología fue definida para ocho momentos: 1) elaboración de la propuesta inicial del Plan Estatal de Desarrollo 2012-2016 (GEH, 2012), con un amplio grupo de personas con preparación probada y una trayectoria de amplia experiencia académica y en la administración pública; 2) taller de planeación estratégica, del cual emergió la primera propuesta de la misión y la visión de gobierno, a partir del marco lógico y del análisis FODA; 3) formalización en la integración de cinco grupos de trabajo, uno por cada eje, con su respectivo coordinador general; 4) objetivos estratégicos, uno por cada sub eje, se determinó partir de una identificación del problema estratégico en sus diversos matices, a través de la conocida cédula del mapa de actores; 5) paquetes de líneas de acción por cada objetivo general; 6) validación del accionar de la planeación por el Centro de Estudios “Espinosa Yglesias”; 7) “Voces por Hidalgo”, espacio abierto a la ciudadanía

para analizar las propuestas vertidas en el documento preliminar; y 8) se instaló el Comité de Planeación para el Estado de Hidalgo COPLADEHI, poniendo en marcha una estrategia contundente de fortalecimiento y revisión del Plan Estatal de Desarrollo 2012-2016 (GEH, 2012), a fin de formular la versión final del mismo.

En cada sexenio se incluyeron entre siete y nueve ejes sectoriales de intervención alrededor del objetivo principal; empero, no se justifica debidamente la finalidad que persiguieron, el dispositivo que los aglutinó y mucho menos su relación vinculante con el resto de los rubros. El sexenio de Osorio Chong ancló su fortaleza en la gestión pública, con principios de acción de gobierno y ejes rectores de desarrollo; su estructura se explicaba por: empleo y productividad para el desarrollo; calidad de vida para el bienestar social; vocación regional y sustentabilidad para el progreso; fortaleza institucional para la tutela de derechos; honestidad y eficiencia para servir a la sociedad; finalmente el modelo de evaluación del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 (GEH, 2012) tuvo la misma sintonía y con mayor ponderación la Nueva Gerencia Pública (en la cual la sistematización de la información se profundiza, aunque con limitación temporal); el objetivo de la administración de Olvera Ruíz se nutría por cinco rubros programáticos: desarrollo social para el bienestar de nuestra gente; competitividad para el desarrollo económico sustentable; desarrollo ordenado y sustentable; paz y tranquilidad social, convivencia con armonía; gobierno moderno, eficiente y municipalista.

Por primera vez los mecanismos de financiamiento para dichos proyectos sectoriales y regionales fueron definidos en tres criterios: deuda pública, recursos federales y remesas. Según el PED (2005-2011), la primera tendría que traducirse en la liberación de recursos susceptibles de ser destinados a la inversión en proyectos prioritarios y estratégicos para el desarrollo estatal y municipal. En la segunda se reconocía la dependencia extrema del recurso federal y reducción creciente del mismo. La última, representaba una fuente de ingresos para el sostenimiento de muchas familias hidalguenses, además de una importante derrama económica que impactaba directamente en los niveles de consumo de las regiones y zonas rurales de la entidad. La mayoría de los rubros que explican los ingresos estatales disminuyeron su intensidad, salvo financiamiento, ya que creció exponencialmente el hacerse recursos vía endeudamiento público (como se muestra en el cuadro 3).

Respecto a los egresos, en general las actividades relacionadas al funcionamiento de la administración público-estatal crecieron considerablemente; menos obras públicas, acciones

sociales, recursos a los municipios y el pago a la deuda pública (como se observa en el cuadro 4). Respecto al planteamiento del PED 2011-2016, la ministración de las finanzas públicas estatales se justificaba a partir de la ampliación de la capacidad recaudatoria, la asignación eficiente de los recursos públicos y el ejercicio transparente y/o responsable del sistema financiero, logrando con ello (según los tomadores de decisiones en turno) capitalizar a la entidad con la obtención de mayores participaciones, garantizar la administración responsable del gasto y la deuda pública, así como promover el desarrollo del mercado interno.

Según la información disponible, cerca de la mitad de la cuenta que compone el rubro de ingresos muestra números negativos en su participación total, salvo impuestos, derechos-contribución a mejoras, participación federal y disponibilidad final (como se observa en el cuadro 3). En contraste subsidios, inversión financiera y recursos a municipios aumentaron su variación en cerca de 2 por ciento (como se observa en el cuadro 4).

Finalmente, es importante mencionar que para consolidar la mayoría de sus acciones sectoriales, el sexenio de 2005-2011 puntualizó cierta regionalización aplicable: 14 regiones y tres sub-regiones, en donde se propiciaban acciones tendientes a consolidar el desarrollo integral, sustentable, competitivo en lo económico, incluyente en lo social, y que generaría escenarios de evolución económica con firme respeto a las raíces culturales de cada región. Se asumía que la planeación económica regional y diferenciada permitiría la ejecución de diversos procesos tendientes al desarrollo y al aprovechamiento óptimo de los recursos de cada región, que promovería cierto ritmo creciente de cambios económicos y sociales, que se traducirían en crecimiento de producción y del ingreso por habitante, así como en su mejor distribución por regiones.

Por primera vez en la historia de la planeación en Hidalgo, las líneas de acción del desarrollo regional fueron enfocadas, aunque solo quedaron en buenos deseos, a involucrar al sector público, social y privado en los esquemas y acciones del desarrollo regional, en sus fases de planeación y evaluación, integradas por diagnósticos y bases de datos dinámicas para planear, programar, evaluar y actualizar los planes de desarrollo regional. Respecto a la administración gubernamental de Olvera Ruiz (2011-2016), el planteamiento integró a los 84 municipios en diecisiete regiones, considerando criterios ambientales, vocaciones, económicas, factores sociales, así como los niveles de desarrollo de la población. La regionalización pretendía lograr una mejora en la articulación de las políticas, los programas y las acciones de desarrollo, coordinando la integración de esfuerzos sectoriales con los

territoriales y orientando la inversión pública acorde a las necesidades de la población con estrategias particulares aplicables para cada una de las regiones, además de atender las demandas de servicios de la población en el menor tiempo posible y con la mayor calidad.

Conclusiones

Los diferentes estilos de políticas y desarrollo regional aplicados en Hidalgo se ubican bajo el paradigma “abajo hacia arriba”, en donde los actores centrales de los procesos regionales son los protagonistas principales de una región que se concibe como conglomerado de fuerzas sociales (concertadas), estructurada con base en instituciones y a una burguesía local. La polarización económica funge como la idea central de la mayoría de los esfuerzos de planeación, argumentando que la causa principal es la preponderancia histórica de sus actividades productivas escasamente ligadas al entorno estatal. El excedente económico generado sobre las diferentes lógicas de acumulación dominante alimentaron procesos en otras regiones, con precarios efectos multiplicadores sobre la mayor parte de la entidad hidalguense, y que significaron la explotación, la más de las veces irracional, de los recursos naturales/económicos.

Paradójicamente, tales esfuerzos incentivaron la misma polarización económica, al no ofrecer una concepción teórico-científica que apoyara la supuesta promoción del desarrollo regional y atenuación de las desigualdades interurbanas e interregionales. Plantearon implícitamente que por medio de una negociación con el Estado se aminoraron las desigualdades regionales; empero, es aquí donde existe cierta contradicción entre el poder central y cada una de las regiones de la entidad. Así pues, se evidencia que las lógicas de planeación pública regional encajan en ideas simplistas con limitado fundamento teórico-científico, agotamiento metodológico en el diseño y elaboración de la planeación pública, y limitados criterios necesarios para obtener el desarrollo regional; además, la interacción de los existentes no muestra solidez ni articulación mediante un proyecto colectivo regional.

Bibliografía

Boisier, S. (2006). *Imágenes en el espejo. Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. Santiago de Chile, Chile: Puerto de Palos.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cuervo, M. y Williner, A. (2007). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial*. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- De Mattos, C. (1990). Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur. En Albuquerque, F., De Mattos, C. y Jordán, R. *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: espacios y desafíos territoriales*. (pp. 61-90). Santiago de Chile, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- Forester, J. (1993). *Critical theory, public policy, and planning practice: toward a critical pragmatism*. EUA: State University Of New York Press.
- Gamboa, R. y Messmacher, M. (2002). *Desigualdad regional y gasto público en México*. EUA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH) (1987). *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Hidalgo, 1987-1993*. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- _____(1994). *Plan Estatal de Desarrollo, 1994-1999*. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- _____(1999). *Plan Estatal de Desarrollo, 1999-2005*. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- _____(2005). *Plan Estatal de Desarrollo, 2005-2011*. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- _____(2008). *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo, 2005-2011*. Pachuca, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- _____(2012). *Plan Estatal de Desarrollo, 2012-2016*. México: Gobierno de Estado de Hidalgo.
- Guadarrama, J. y Olvera, G. (2001). Desaceleración, crisis, reactivación, recesión industrial en la Región Centro de México. Un largo ciclo de la reestructuración del núcleo y la periferia. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 82(82), 65-100. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0250-71612001008200004&lng=es&nrm=iso

- Hardoy, J. y Satterthwaite, D. (1986). *Small and Intermediate Urban Centres*, Hodder and Stoughton. Londres, Inglaterra: Published by Hodder & Stoughton.
- Helmsing, A. (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *Revista EURE*, 75(25), s/p. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007500001&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). *Finanzas públicas estatales, 1989-2013*. México: Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos-Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, España: Editorial Síntesis.
- Rondinelli, D. (1983). *Secondary Cities in Developing Countries*. Londres, Inglaterra: Policies for Diffusing Urbanization/Sage Publications.
- Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Silva, I. y Sandoval, C. (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Tépach, M. (2010). *Las Participaciones y Aportaciones Federales pagadas a las Entidades Federativas de México*. México: LXI Legislatura Cámara de Diputados y Centro de Documentación y Análisis.
- Yujnovsky, O. (1983). Veinte años de investigación urbano-regional Latinoamericana: avances y perspectivas. *Revista interamericana de Planificación*, 67(17), 86-108. Recuperado de: <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-interamericana-de-planificacion/18>