

**INNPF**

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

A large, stylized map of Mexico is centered on the page. The map is filled with a dense, concentric sunburst or ripple pattern in a dark brown color. The map is set against a background of warm, orange and yellow tones that suggest a sunrise or sunset. The text of the title is overlaid on the map in a bold, orange font with a white outline.

# Las Capacidades Subsidiarias del Gobierno Estatal y de los Ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el Contexto Federal: Finanzas Públicas, Políticas Públicas, Organización Social

**Joel Mendoza Ruiz** ■





Joel Mendoza Ruiz

**Las Capacidades  
Subsidiarias del Gobierno  
Estatad y de los Ayuntamientos  
del Estado de Hidalgo en  
el Contexto Federal: Finanzas  
Públicas, Políticas Públicas,  
Organización Social.**

ISBN: 978-607-9026-30-1

**Las Capacidades Subsidiarias del Gobierno Estatal y de los Ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el Contexto Federal: Finanzas Públicas, Políticas Públicas, Organización Social.**

Derechos reservados conforme a la Ley  
Primera edición: 2013

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110  
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
50 81 26 35  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo, A.C.  
Plaza Independencia # 106, Interior 501,  
Col. Centro, C.P. 42000,  
Pachuca, Hidalgo  
Teléfonos: (771) 715 08 81, Fax: (771) 715 08 82  
<http://www.iaphidalgo.org>

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## **CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014**

José R. Castelazo

**Presidente**

Javier Barros Valero

**Vicepresidente  
para Asuntos  
Internacionales**

Diego Valadés

**Vicepresidente**

Mauricio Valdés Rodríguez

**Vicepresidente para los  
IAP's de los Estados  
2012-2013**

### **CONSEJEROS**

Hilda Aburto Muñoz

Carlos Almada López

José Fernando Franco González Salas

Benjamín González Roaro

Mauricio Merino Huerta

Sergio Hidalgo Monroy Portillo

María de los Ángeles Moreno Uriegas

Arturo Núñez Jiménez

Fernando Pérez Correa

Carlos Reta Martínez

Óscar Reyes Retana

Héctor Villarreal Ordóñez

### **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

### **IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Raúl Salinas Lozano

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Saucó  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# **Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo, A.C.**

## **CONSEJO DIRECTIVO**

**Lic. José Francisco Olvera Ruiz**  
Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo y  
Presidente Honorario del IAPH

**Lic. Carlos Godínez Téllez**  
Presidente del Consejo Directivo

**Lic. Ramón Ramírez Valtierra**  
Vicepresidente

**L.C. Nuvia Mayorga Delgado**  
Tesorera

**Lic. Gerardo Cruz González**  
Secretario Ejecutivo



A mi esposa  
Laura Rebeca Gómez Sánchez  
Por su alentadora compañía en el  
áspero campo de la investigación





Actopan



# ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
<b>Presentación</b>	17
<b>Introducción</b>	21
 <b>PRIMERA PARTE.</b> <b>SENTIDO DESCENDENTE O DEL</b> <b>ESTADO MULTIJURISDICCIONAL</b>	
 <b>FINANZAS PÚBLICAS</b>	 31
 <b>Capítulo I.</b> <b>La coordinación recaudatoria entre el gobierno federal</b> <b>y el gobierno del Estado de Hidalgo.</b>	   35
La colaboración administrativa de la coordinación fiscal.	35
La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo (SFGHEH).	39
La coordinación bajo el <i>tinte político</i> .	40
Metas vs incidencias en la colaboración administrativa.	42
La evaluación divergente.	44
Desempeño cuestionable con costo beneficio destacado.	44
Conclusión del Capítulo I.	47
Anexos del Capítulo I.	49
 <b>Capítulo II.</b> <b>La coordinación recaudatoria entre el gobierno estatal</b> <b>y los ayuntamientos hidalguenses.</b>	   53
Los sistemas estatales de coordinación fiscal.	53
La letra muerta de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo.	57
Conclusiones del Capítulo II.	58
 <b>Capítulo III.</b> <b>El gasto cofinanciado en servicios públicos entre el gobierno</b> <b>federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses.</b>	   63
La asimetría entre la inversión federal con respecto a la estatal, la municipal y la privada.	63

En Hidalgo, un caso extremo de la inercia “no cofinanciera” nacional.	68
Conclusiones del Capítulo III.	72

**SEGUNDA PARTE.**  
**SENTIDO DESCENDENTE O DEL ESTADO**  
**MULTIJURISDICCIONAL**

<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	75
---------------------------	----

**Capítulo IV.**

<b>La coordinación intergubernamental en la planeación y el desarrollo regional del Estado de Hidalgo.</b>	79
--	----

La disyuntiva entre la desconcentración del gasto sectorial federal o la coordinación estratégica.	79
El gasto sectorial reasignado al gobierno del Estado de Hidalgo.	83
La nueva refinería petrolera de Tula.	85
El proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH).	89
El proyecto puerto interior de carga Tepeji del Río (Hudchinson Port Holdings).	95
La intención de proyectar un tren suburbano México-Pachuca.	98
Conclusiones del Capítulo IV.	103
Anexos del Capítulo IV.	107

**Capítulo V.**

<b>El ejercicio descentralizado de la política compensatoria según el gobierno del Estado de Hidalgo.</b>	119
---	-----

La multitud de acciones sin una estrategia estatal precisa.	119
La asociación estratégica general, la sectorial y la intergubernamental.	124
El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM).	127
El Instituto Hidalguense de la Juventud (IHJ).	129
El Instituto Hidalguense de las Mujeres (IHM).	130
La Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo (SEDESOS).	132
La Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo (SEPH).	134

El Centro Estatal de Lenguas y Culturas Indígenas (CELCI).	136
El Bachillerato del Estado de Hidalgo (BEH).	136
El Instituto Hidalguense de Financiamiento a la Educación Superior (IHFES).	137
La Secretaría de Salud del Estado de Hidalgo (SSH).	138
El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIFEH).	139
La Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo (JGAPEH).	141
La Promotora de Vivienda del Estado de Hidalgo (PROVIH).	143
El Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Hidalgo (PRTTEH).	144
La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Hidalgo (STPSEH).	144
El Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI).	145
Conclusiones del Capítulo V.	145
Anexos del Capítulo V.	150

## **Capítulo VI.**

<b>La política intergubernamental de lo urbano y de la vivienda social en el Estado de Hidalgo.</b>	155
---	-----

La vivienda y el suelo urbano como insumos inconcurrentes.	155
El rezago hidalguense con respecto a la definición de una política habitacional popular.	159
Conclusiones del Capítulo VI.	160
Anexos del Capítulo VI	162

## **TERCERA PARTE.**

### **SENTIDO ASCENDENTE O CLÁSICO**

<b>ORGANIZACIÓN CIUDADANA.</b>	163
--------------------------------	-----

## **Capítulo VII.**

<b>Las obras comunitarias en los municipios hidalguenses.</b>	167
---	-----

La sustitución del orden social municipal.	167
El carácter coyuntural de la acción comunitaria en los municipios hidalguenses.	170
Conclusiones del Capítulo VII.	173
<b>Capítulo VIII.</b>	
<b>La incidencia de la ciudadanía hidalguense en la definición de las políticas públicas.</b>	177
La simulación y la falta de estrategia en las convocatorias ciudadanas.	177
Simplemente: la simulación hidalguense.	180
Conclusiones del Capítulo VIII.	183
<b>Conclusiones Generales.</b>	185
<b>Fuentes de Consulta.</b>	195

## PRESENTACIÓN

Para nuestra casa, el Instituto Nacional de Administración Pública, es una tarea permanente el promover el estudio y análisis de las mejores prácticas público administrativas, en cada uno de los ámbitos gubernamental. Por ello, nos es grato presentar el libro: *Las Capacidades Subsidiarias del Gobierno Estatal y de los Ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el Contexto Federal: Finanzas Públicas, Políticas Públicas, Organización Social*, de Joel Mendoza Ruiz.

Esta obra estudia un tema poco analizado en nuestro país, el concepto *subsidiariedad* como “*un principio de ética social que sistematiza constructivamente la relación entre unidades desiguales*” y su ámbito específico de interpretación dentro de los sistemas federales: el *federalismo subsidiario*. En la aplicación conceptual aborda el estudio de caso del Gobierno Estatal y de los Ayuntamientos del Estado de Hidalgo, considerando un periodo administrativo reciente y ampliamente documentado.

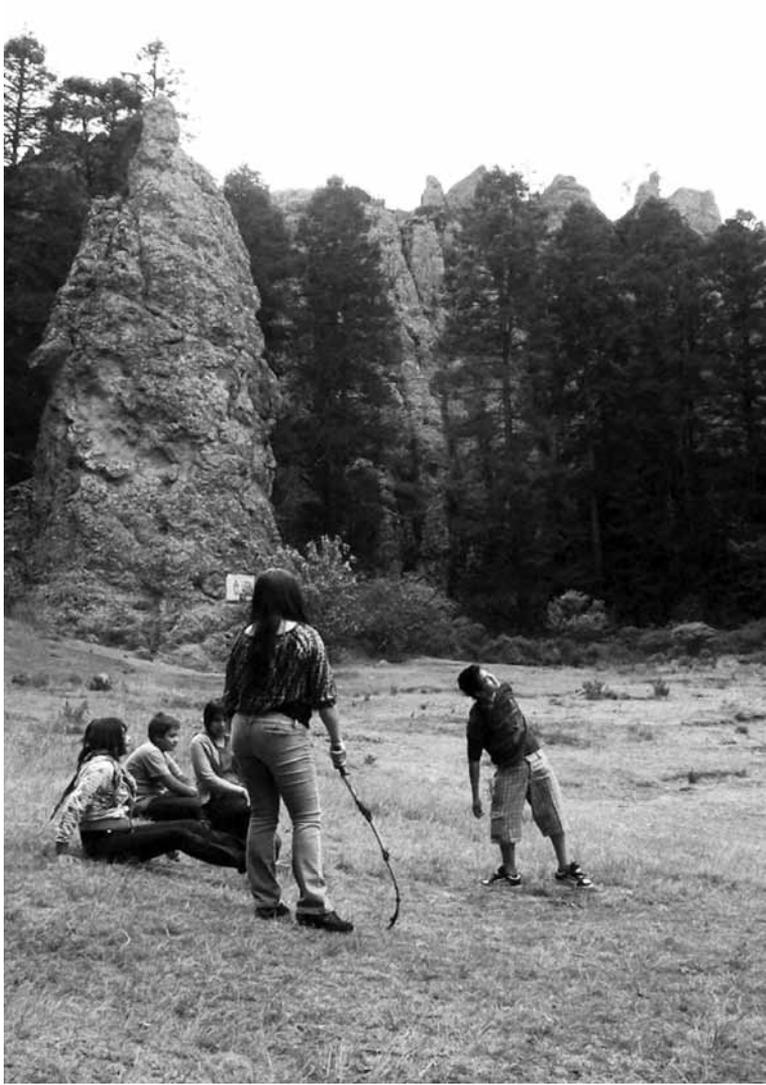
El documento nos aporta el conocimiento puntual del acontecer hidalguense, en relación con el de la nación, a fin de orientar mejores decisiones en el funcionamiento federal. En ese sentido, este libro incluye propuestas innovadoras en el tema, presenta una estructura que permite adentrarse paulatinamente en el mismo e ir entendiendo los distintos grados de apego subsidiario en la operación de los sistemas federales. Para ello, se consideró el esquema organizativo y de distribución de recursos entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

En las conclusiones del trabajo se señalan las endebles capacidades subsidiarias en el contexto gubernamental hidalguense –estado y municipios– haciendo énfasis en los ámbitos más críticos. En contraparte, se destacan también los aspectos que presentan cierta proyección subsidiaria, por mínima que sea.

Esta obra constituye un plausible esfuerzo de análisis y valoración de un aspecto crucial de las relaciones intergubernamentales, el federalismo

subsidiario. Se constituye en un interesante aporte que el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo ponen a disposición de los administradores públicos y estudiosos de los temas de nuestra disciplina.

**José R. Castelazo**  
**Presidente**



Mineral El Chico.



## Introducción.

La subsidiariedad es un principio de ética social que sistematiza constructivamente la relación entre unidades desiguales: persona y persona, persona y sociedad, persona y Estado, sociedades simples y complejas, sociedad y Estado, distintos niveles del Estado federal, estados nacionales y comunidades internacionales, comunidades internacionales diversas. De tal modo que en esa estratificación se hace evidente la desigualdad de capacidades y la necesidad de mutua complementación, por lo que el Principio de Subsidiariedad puede definirse como una *solidaridad entre desiguales*<sup>1</sup>, claramente orientada hacia *el individuo humano como criterio supremo*. Por ello, la fórmula básica del Principio de Subsidiariedad tiene un doble contenido: *de acuerdo con el costado constructivo, la sociedad no tiene ningún derecho propio, se encuentra más bien al servicio (ajeno)... y el costado crítico impone a toda actividad social un límite absoluto; en ningún caso puede destruir a los miembros del cuerpo social, y ni siquiera privarlos de su independencia*<sup>2</sup>. En otras palabras, el Principio de Subsidiariedad impone un equilibrio en la intervención complementaria y auxiliar de las formaciones sociales mayores o más complejas a favor, en primerísima instancia, de la autonomía de los individuos humanos y, correlativamente, de la autosuficiencia de las demás unidades sociales en el orden de una complejidad ascendente.

Como término exacto, el Principio de Subsidiariedad fue incluido por primera vez en la *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*, un documento pontificio de la iglesia católica publicado en 1931. La fundamentación filosófica de ese principio consumó la labor epistemológica milenaria del clero católico, partiendo desde el punto en el cual Santo Tomás de Aquino (1225-1274) sintetizó filosófica y teológicamente al *aristotelismo*. Como aplicación práctica, la aparición del Principio de Subsidiariedad obedeció al combate ideológico que la iglesia católica universal emprendió contra el socialismo durante el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales, en esa coyuntura histórica el uso primario del ideal subsidiario fue compeler la delimitación exacta de las competencias estatales para privilegiar la autorrealización de la persona humana. Por tal comportamiento, se considera que la misma sede eclesiástica dio origen a la práctica, posteriormente generalizada, de utilizar al

---

<sup>1</sup> González Morfín, Efraín; *Subsidiariedad*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2009, p. 5-6.

<sup>2</sup> Höffe, Otfried; *La subsidiariedad como principio de la filosofía política*. En Höffe, Otfried; Ícense, Josef (compiladores); *Panoramas de filosofía política*, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 476.

Principio de Subsidiariedad como instrumento controversial entre autoridades en lugar de orientarle como causa socio-formativa. En comparativa, tuvo mayor congruencia ética el mérito como socialista cristiano del edil municipal y obispo alemán Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811-1877), cuyo activismo a favor de lo que él denominó *la cuestión laboral* (1848) fue reprimido de inicio por la autoridad eclesiástica, pero traducido en herencia intelectual fue la base de la *doctrina social de la iglesia católica* que consagró la *Carta Encíclica Rerum Novarum* (1891), antecedente de la *Quadragesimo Anno*.

Por el mismo origen y secuencia, nuevas cartas pontificias han continuado interpretando al Principio de Subsidiariedad en función del acontecer en las relaciones sociales universales, de manera que su fundamentación filosófica ha proyectado mayores aplicaciones prácticas aunque el sentido de delimitación estatal es reiterativo. El proceso de integración europea incluyó en 1992 al Principio de Subsidiariedad dentro de los documentos de derecho comunitario (Tratado de Maastricht), el campo de acción es de carácter legislativo y judicial aunque reincide en la práctica de utilizar ese principio como instrumento controversial ahora entre Estados multijurisdiccionales. Para lograr la mejor interpretación de la fundamentación filosófica del Principio de Subsidiariedad, éste se resume en cuatro elementos acumulados históricamente:

1. Elemento de Conciencia Social. Como *fundamento Aristotélico-Tomista*, sienta conciencia de que la persona humana únicamente puede conseguir su realización en las relaciones sociales<sup>3</sup>, por lo que deben existir formas sociales intermedias entre el individuo y la instancia suprema, se deben reforzar las existentes y establecer las inexistentes<sup>4</sup>. Existe además analogía de la función subsidiaria a través de estructuras más complejas, es decir, las comunidades mayores deben existir para desempeñar funciones semejantes en relación con comunidades más pequeñas, en cuyo caso aplica el Elemento de Analogía Jerárquica en lugar del de Conciencia Social<sup>5</sup>.
2. Elemento de Delimitación Competencial. Como *debate liberal-socialista*, expresa que tanto en las relaciones entre la esfera social y los individuos como en las relativas a las unidades sociales simples y complejas, ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario, aplicando esto principalmente a la contención y

<sup>3</sup> Komonchak, Joseph A.; *Subsidiarity in the church: the state of the question*, The jurist 48, 1988, p. 301, texto ubicado en <http://www.scielo.cl>.

<sup>4</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 478.

<sup>5</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

superación social del Estado<sup>6</sup>. Pretender las atribuciones de individuos o sociedades menores sería ilegítimo (prohibición de competencia), por lo que es necesario establecer límites subsidiarios entre individuos y comunidades, así como entre comunidades pequeñas y grandes<sup>7</sup>.

3. Elemento de Exactitud de Aplicación. La *actual tensión multijurisdiccional en la integración Europea*, se refiere a la realización, necesaria y obligada, de una valoración formal en razón de la naturaleza de las sociedades y de las circunstancias particulares para el ejercicio de funciones y competencias<sup>8</sup>.
4. Elemento de Derecho Social. Como *derecho Ketteler*, establece que positivamente debe existir una procuración por parte de todas las comunidades para que los individuos y las comunidades menores ejerciten las responsabilidades propias. Negativamente, se hace necesaria la exigencia hacia las sociedades para que no priven a los individuos y a las comunidades menores de su derecho a ejercer su autorresponsabilidad<sup>9</sup>. Como la *última opción subsidiaria* dentro del mismo *derecho Ketteler*, se prevé que el individuo por sí solo no es suficiente por carecer de *autarquía*, necesita *subsidium* (mandato de ayuda)<sup>10</sup>; sin embargo éste último no debe suplir la responsabilidad individual sino proveer las condiciones necesarias pero transitorias para la autorrealización personal<sup>11</sup>.

Con mejor justificación ética que la alcanzada a la fecha por la Unión Europea, Ronald L. Watts (1929), al concederle plena vigencia al federalismo como solución estatal del mundo contemporáneo, sostiene que la plataforma del *federalismo subsidiario* está constituida por el impulso descentralizador que el Principio de Subsidiariedad induce teóricamente en el sentido de alcanzar un "*federalismo orientado a la ciudadanía*"<sup>12</sup>. En esa vigencia federalista,

---

<sup>6</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

<sup>7</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

<sup>11</sup> Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

<sup>12</sup> Según Ronald L. Watts, el federalismo subsidiario es visto como *difícil de traducir en términos jurídicos, tiene un carácter claramente jerárquico e implica, que en último término recae sobre el cuerpo político que hemos designado como "más distante", decidir en qué nivel se desempeñan las diferentes funciones*. Watts, Ronald L.; *sistemas federales comparados*, Madrid-Barcelona España, Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales S. A., 2006, p. 95.

pese a ser la última entre las cinco razones que Watts aporta, la causa subsidiaria constituye la fórmula federal de disciplina humanista y social: la primera refuerza la visión política clásica de Alexis de Tocqueville (1805-1859) sobre la necesidad de acción simultánea entre un gobierno compartido para fines excepcionales y un gobierno autónomo para asuntos cotidianos, la segunda y la tercera son vertientes de identidad económico-estatal desde lo global y lo local así como desde diferentes instrumentaciones comunes, mientras que la cuarta alude una analogía con respecto al cambio tecnológico a manera de redes de trabajo interactivo no centralizado<sup>13</sup>. Con la proyección contemporánea del federalismo subsidiario, el Principio de Subsidiariedad suma ahora dos sentidos de aplicación: a) concebido como sentido ascendente o clásico, se refiere a la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces hasta ciertos límites de solucionar sus propios intereses de manera autónoma, y b) entendido como sentido descendente o del estado multijurisdiccional, se relaciona con el impulso de diferentes formas de asociación organizativa para la conservación de las atribuciones locales en función del potencial adquirido para privilegiar al *individuo humano como criterio supremo*.

Otra visión federalista contemporánea establece que el desempeño netamente jurídico de los sistemas federales ocasiona que sólo se distribuyan facultades o, en el mejor de los casos, se descentralice para prescindir operativamente del otro nivel de gobierno en lugar de privilegiar una acción coordinada, una perspectiva relativamente congruente con el federalismo subsidiario. Como planteamiento del problema, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno, en el marco de los debates por la reforma del Estado que fomenta el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), señala que los problemas públicos se han desbordado más allá de los límites político-administrativos que fija el Estado multijurisdiccional, lo cual para ese tipo de Estado ocasiona el crecimiento de la transversalidad y la interdependencia<sup>14</sup>. Es por ello que ante el cuestionamiento *¿a qué combinación de gobiernos corresponde determinado problema?*, se deben desarrollar capacidades institucionales en dichos gobiernos para formular políticas propias y operacionalizar proyectos conjuntos<sup>15</sup>. Al perfilarse la coordinación como una vía de estudio de la administración pública, las soluciones objetivas

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 93-95.

<sup>14</sup> Covarrubias, Oscar M., *transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo*, Caracas Venezuela, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2007, p. 1.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 47.

apuntan hacia agregados interorganizacionales con doble propósito: constituir lugares de actividad como punto obligado y exhortaciones para vincularse intergubernamentalmente. En esos contextos, el análisis de la acción gubernamental debe eslabonar conexiones entre unidades principales y agencias dentro y entre sectores de gobierno<sup>16</sup>.

El ámbito de aplicación del *federalismo subsidiario* se proyecta en forma muy similar al expuesto sobre la transversalidad y la coordinación en el Estado federal, las diferencias básicas son: 1) el *federalismo subsidiario* no parte de una supuesta divergencia entre descentralización y coordinación, conserva por su esencia el impulso descentralizador hacia *el individuo humano como criterio supremo* mediante el refuerzo de los órdenes de gobierno más cercanos, éstos deben actuar a través de sociedades intermedias para la coordinación objetiva; y 2) el *federalismo subsidiario* presupone, por su jerarquización social, que existe unidad entre los sectores de un mismo nivel de gobierno a diferencia de la desigualdad intergubernamental, por lo que descarta el estudio de conexiones endógenas para enfatizar plenamente lo exógeno. Como aspecto más difuso heredado de la falta de interpretación plena del Principio de Subsidiariedad, el *federalismo subsidiario* es difícil de traducir en términos legales y de implementar estratégicamente. Por ello, se ha propuesto el desarrollo de escalas de evaluación con nueve graduaciones (del cero al ocho) para cada uno de los elementos adaptados del Principio de Subsidiariedad al *federalismo subsidiario*. La utilidad de las escalas es diagnosticar el grado de congruencia subsidiaria en las relaciones intergubernamentales, destacar rasgos de afinidad subsidiaria, proponer cambios graduales en función de las mismas escalas, e incluso proyectar un *federalismo subsidiario comparado*. Hasta la fecha, se han diseñado ocho escalas para analizar relaciones intergubernamentales en el marco de las finanzas públicas, de las políticas públicas y en la interacción entre la sociedad y el gobierno. En las escalas de evaluación que nos ocupan, los elementos adaptados del Principio de Subsidiariedad al *federalismo subsidiario* son:

1. La *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*, derivada del Elemento de Analogía Jerárquica, prevé como ideal que los gobiernos estatales y municipales (las formaciones sociales más simples) constituyan organizaciones intermedias entre ellos y el orden federal de gobierno (la instancia suprema) para lograr conjuntamente sus fines sociales. Al orientar una mejora continua, la función

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 98.

subsidiaria debe centrarse en reforzar las organizaciones existentes y en crear las inexistentes. Por otra parte, al hacer específico este rubro en las relaciones entre sociedad y gobierno la denominación se ajusta a *capacidad sociedad-gobierno de asociación estratégica*, tal como sucede entre los elementos de Analogía Jerárquica y Conciencia Social.

2. La *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*, emanada del Elemento de Delimitación Competencial, se refiere a que, en pro de un mayor desempeño autónomo de las formaciones sociales más simples, la prevención óptima es que ninguna competencia deba ser asignada al nivel más alto que el necesario. En ese sentido, la función subsidiaria será establecer límites racionales entre sociedad y gobierno así como entre los órdenes gubernamentales municipal, estatal y federal.
3. La *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, proveniente del Elemento de Exactitud de Aplicación, se basa en la valoración formal de las formaciones sociales más simples, considerando su naturaleza y circunstancias particulares, para el ejercicio de funciones y competencias. La función subsidiaria debe aplicarse en la evolución objetiva de la referida valoración.
4. El *avance competencial de las sociedades más simples*, resultante del Elemento de Derecho social, contiene como máxima la siguiente dualidad: a) la procuración del ejercicio de las responsabilidades propias por parte de las formaciones sociales más simples, y b) sólo como última opción subsidiaria, la dotación de un *subsidium* por parte de las formaciones sociales complejas para que, sin suplir la autorresponsabilidad, provea las condiciones necesarias para la autorrealización de las formaciones sociales simples. Por lo anterior, la función subsidiaria debe orientarse hacia el ejercicio de la autorresponsabilidad por parte de las formaciones sociales más simples, con asistencias justificadas mínimas.

Hasta la fecha, el contenido del *federalismo subsidiario* ha sido aplicado principalmente en la evaluación de los grandes contrastes de la federación mexicana, utilizando para ello una muestra de seis gobiernos estatales: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro; los cuales habremos de aludir constantemente en el desarrollo del presente trabajo a manera de antecedente comparativo. Por lo anterior, podemos

afirmar que el principal constituyente de la asimetría federal mexicana ha sido la lógica creada en su sistema fiscal. El status actual del federalismo fiscal mexicano es resultado de un proceso importante de centralización regulatoria y recaudatoria acaecido desde 1948, su principal instrumento fue la celebración paulatina e incentivada de convenios federación-Estados a efecto de que los últimos aceptaran coordinarse bajo la justificación de que esa era la única solución para evitar la tributación múltiple o heterogénea. No obstante, los convenios de adhesión al sistema coordinado han implicado la renuncia constante de los gobiernos estatales al ejercicio de sus facultades tributarias a cambio de recibir rendimientos de ese sistema sin mayores esfuerzos.

Al interior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, un conjunto de órganos intergubernamentales que carecen de la representación plena y continua de los Estados, la legislación respectiva prescribe atribuciones únicamente para vigilar el cumplimiento de las bases centralistas de recaudación-participación, así como facultades para realizar propuestas reformistas sólo a través del ejecutivo federal. En esas circunstancias, la tendencia mayoritaria es la de conservar vigente el funcionamiento actual del sistema y de aplicar, tal como se hace desde 1980, un proceso de descentralización estandarizado, controlado y limitado de funciones fiscales y recaudatorias para las entidades federativas, lo que además da como resultado diferentes grados de eficiencia en el ejercicio de la llamada *colaboración administrativa estatal*.

En la interacción Estados-municipios, los sistemas estatales de coordinación fiscal muestran una agenda saturada por los asuntos derivados del sistema coordinado federal. Por ello, ese nivel de coordinación no desarrolla una asociación que pondere la eficiencia recaudatoria de los conceptos estatales y los municipales, más aún, las potestades estatales no son aprovechadas en su totalidad por los estados ni por los municipios. Adicionalmente, un efecto contrario al subsidiario es la existencia de algunas experiencias de suplencia recaudatoria municipal a través de las secretarías de finanzas de los estados.

Por otra parte, el gasto de los gobiernos estatales y municipales está orientado al ejercicio *cuasi* exclusivo de las transferencias federales, constituyendo así una clara dependencia financiera. Las opciones de financiamiento federal son vastas con respecto a las escasas opciones estatales y municipales, las participaciones constituyen los fondos resarcitorios derivados de la operación del sistema coordinado, las aportaciones son equivalentes a aquellas que refiere Watts como transferencias federales obligadas para la nivelación

(para corregir desequilibrios de gasto federación-estados y entre estados), los rendimientos petroleros son fondos recientes motivados por nuevas fórmulas para distribuir los derechos generados por excedentes en la producción y el precio internacional del petróleo, mientras que los fondos sectoriales se descentralizan por convenio y obedecen a disposiciones federales de inversión estratégica en rubros de competencia estatal o municipal.

Las participaciones y las aportaciones son los rubros principales entre las transferencias federales coordinadas, las primeras se alejaron de la racionalidad en la década de los ochentas al comprometerse como rendimientos constantes y cuantificarse básicamente por el uso de variables demográficas (sin incentivar la fiscalización por impuesto). Por su parte, las aportaciones fueron sistematizadas en 1998 bajo criterios similares. Si bien técnicamente es recomendable que los componentes federales concurren en relación a los conceptos impositivos que van adquiriendo vigencia, las tendencias históricas señaladas impiden de tajo para México esa condición primaria de los sistemas federales actuales. A su vez, la agenda del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no es determinante para reivindicar el objeto de su concurrencia, pues cualquier intento de modificación en las actuales bases de distribución crea tensiones en el sistema, orillando así, como ya se dijo, a una concurrencia sesgada al cumplimiento de las bases centralistas de recaudación-participación.

A su vez, los fondos derivados de los rendimientos petroleros originalmente fueron encauzados a un fideicomiso para la inversión estratégica en la infraestructura de los estados, y recientemente, al modificarse el régimen fiscal de PEMEX, se replanteo su uso en la estabilización de los ingresos de la paraestatal y de las entidades federativas. En ambos casos, la coordinación estratégica quedó reducida al cumplimiento de las reglas de operación del fideicomiso respectivo.

En lo que se refiere a la descentralización de fondos sectoriales –logro histórico de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) a partir de 2005– sus alcances dependen de los montos que para cada sector administrativo federal apruebe la Cámara de Diputados, por lo que la coordinación estratégica inicial se da según el consenso previo al interior del poder legislativo. Superada la etapa de aprobación, el ejercicio de los convenios conserva grandes inercias que conducen invariablemente al retraso burocrático, sin embargo, son precisamente los fondos sectoriales, como política federal, las únicas fórmulas que inducen a un gasto cofinanciado entre la federación, los estados

y los municipios; estableciéndose así una responsabilidad compartida. Los principales esquemas que inducen esta característica son los programas de las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Educación Pública (SEP), así como los de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Los programas de las dos primeras dependencias fomentan también las obras por cooperación, esto es, aquellas que integran a su estructura presupuestal aportaciones económicas o en especie de los beneficiarios, basado esto en la acción comunitaria del desempeño municipal tradicional. Algunos otros programas, como los referentes al transporte masivo de pasajeros, inducen la inversión privada en la prestación de servicios públicos, mecanismo que ha sido reproducido en algunos esquemas estatales de franca externalización como los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS) en los estados de México y Querétaro.

Con base en todo lo anterior, la investigación explora puntualmente el estudio de caso correspondiente al gobierno del Estado de Hidalgo, principalmente por su desempeño durante el periodo de gobierno 2005-2011. La actuación de los ayuntamientos hidalguenses fue incluida en algunos capítulos de esta obra según datos del mismo periodo.

En forma similar al estudio de los antecedentes, la *primera parte* aborda los aspectos de las finanzas públicas según los títulos: a) *la coordinación recaudatoria entre el gobierno federal y el gobierno del Estado de Hidalgo*; b) *la coordinación recaudatoria entre el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses*; y c) *el gasto cofinanciado en servicios públicos entre el gobierno federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses*.

La *segunda parte* contiene lo concerniente a las políticas públicas coordinadas según los capítulos denominados: d) *la coordinación intergubernamental en la planeación y el desarrollo del Estado de Hidalgo*, e) *el ejercicio descentralizado de la política compensatoria según el gobierno del Estado de Hidalgo*, y f) *la política intergubernamental de lo urbano y de la vivienda social en el Estado de Hidalgo*. La *tercera parte* guarda analogía con el contenido de las secciones anteriores según los títulos: g) *las obras comunitarias en los municipios hidalguenses*, y h) *la incidencia de la ciudadanía hidalguense en la definición de las políticas públicas*. Finalmente se establecen las *conclusiones generales*.



# **PRIMERA PARTE**

## **Sentido Descendente o del Estado Multijurisdiccional**

### **Finanzas Públicas**





Huejutla de Reyes.



## **Capítulo I.**

### **La coordinación recaudatoria entre el gobierno federal y el gobierno del Estado de Hidalgo.**

#### **La colaboración administrativa de la coordinación fiscal.**

A diferencia de las tendencias que presentan los sistemas federales consolidados, México cuenta con un federalismo fiscal que carece de una concurrencia intergubernamental efectiva, asimismo la coordinación fiscal representa el mecanismo por el cual el sistema federal mexicano ha conservado una imposición tributaria centralizada en el orden federal. No obstante, los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal significan la motivación del orden federal para compartir con los gobiernos estatales el ejercicio de las facultades fiscales sin que el primero abandone su máxima de control impositivo. Más aún, se puede afirmar que la evolución de los convenios aludidos representa la única opción para transformar al actual régimen fiscal en una solución más federalizada y con mayor contenido subsidiario. Por estas consideraciones, la escala de evaluación subsidiaria de las relaciones federación-estado en la función recaudatoria comprende en sus niveles superiores, para aludir a las tendencias que presentan los sistemas federales consolidados, distintas concurrencias en torno a las principales partidas de ingreso.

Por otra parte, en los niveles inferiores, relacionados con la centralización del federalismo fiscal mexicano, se incluyeron diversos niveles de eficiencia de acuerdo a la colaboración administrativa de la coordinación fiscal.

#### **Escala de evaluación de las *relaciones federación-estados en la función recaudatoria.***

	<b>Capacidad de asociación.</b>	<b>Restricción competencial.</b>	<b>Evaluación subsidiaria.</b>	<b>Avance competencial.</b>
<b>8</b>	El SNCF promueve la mayor autonomía recaudatoria de los estados en relación a las principales partidas de ingreso federal.	Existencia de legislación para la descentralización hacia los estados de las principales partidas de ingreso federal.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las principales partidas de ingreso federal.	Participación estatal en la conformación de una administración concurrente de los principales ingresos de la federación.

7	El SNCF promueve una descentralización en la recaudación de los regímenes intermedios, con una planeación concurrente federación-estados.	Existencia de legislación para la descentralización recaudatoria de regímenes intermedios y para la planeación concurrente federación-estados.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en la recaudación de regímenes intermedios.	Participación estatal en la descentralización recaudatoria de regímenes intermedios con la planeación concurrente federación-estados.
6	El SNCF promueve facultar a los estados de competencias exclusivas sobre personas físicas, a la par de conservar las transferencias compensatorias.	Existencia de legislación que faculte a los estados de competencias exclusivas sobre personas físicas, conservando acciones compensatorias.	Evaluación continua e integral del desempeño estatal en recaudación exclusiva delegada, y de las transferencias compensatorias federales.	Participación estatal en el ejercicio de competencias exclusivas sobre personas físicas, conservando acciones compensatorias.
5	El SNCF promueve acuerdos de descentralización que conserven procesos decisivos independientes para cada estado, sin inducir mayores capacidades estatales.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar múltiples funciones fiscales asequibles para cada una de las haciendas estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño de múltiples funciones fiscales convenida por ser asequibles para cada una de las haciendas estatales.	Participación estatal en la celebración de convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales en función de desempeño ascendente.
4	El SNCF promueve una coordinación controlada jerárquicamente por la colaboración administrativa y por estrategias de eficiencia conjunta.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas y para evaluar su eficiencia.	Evaluación continua e integral del desempeño de la colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Propensión ascendente en los programas de fiscalización y 100 en los programas de recaudación.
3	El SNCF promueve una coordinación controlada jerárquicamente por la colaboración administrativa.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Evaluación continua del desempeño de la colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Propensión estable en los programas de fiscalización y 75 en los programas de recaudación.

2	El SNCF promueve estrategias de eficiencia sólo de las recaudaciones estatales exclusivas.	Existencia de acuerdos sobre fuentes de ingreso local.	Evaluación continua del desempeño de estrategias de eficiencia de las recaudaciones estatales exclusivas.	Propensión estable en los programas de fiscalización y 50 en los programas de recaudación.
1	El SNCF sólo aborda aspectos de gasto intergubernamental y excluye temas de ingreso.	Existencia de acuerdos sobre gasto público intergubernamental.	Evaluación continua del desempeño de estrategias de eficiencia del gasto intergubernamental.	Propensión descendente en los programas de fiscalización y 25 en los programas de recaudación.
0	El SNCF promueve la extralimitación fiscal del orden federal.	Ausencia de instrumentos jurídicos para la coordinación fiscal intergubernamental.	La evaluación fiscal intergubernamental no es factor para redefinir los ámbitos inherentes.	Ausencia estatal del ejercicio de procesos de descentralización fiscal.

En el uso del instrumento anterior, a continuación se confronta la visión para cada elemento del federalismo subsidiario en relación a las conclusiones de investigaciones anteriores que en conjunto han analizado la coordinación recaudatoria de seis gobiernos estatales (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)<sup>17</sup>.

1. Premisa de la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. Las interacciones entre los componentes federales deben orientarse a reforzar preferentemente las funciones recaudatorias de los estados, en virtud de ser estos la sociedad intermedia entre el individuo y la instancia superior, promoviendo así mayor autonomía financiera en la construcción del bien común regional. Sin embargo, en la práctica, la Ley de Coordinación Fiscal se refieren a una integración sin la representación plena y continua de los estados en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), limitando así la capacidad asociativa del conjunto. Adicionalmente, la ley referida confiere atribuciones a los órganos del SNCF principalmente para vigilar el cumplimiento de las bases centralistas de recaudación-participación, así como facultades para realizar propuestas reformistas sólo a través del ejecutivo federal. En la aplicación de la ley sólo la mitad de seis estados analizados

<sup>17</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. (IAPEM), 2010, pp. 74-77.

dan muestras de que realmente desarrollan actividades analíticas y deliberativas a través de los subgrupos de la CPFF.

2. En la esencia de la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*, se debe evitar que la federación asuma la exclusividad o preferencia del ejercicio recaudatorio sobre las rentas personales y los impuestos sobre el consumo, considerando que tales conceptos constituyen los principales rubros compartidos en las federaciones consolidadas. No obstante, salvo la excepción que representó la reforma al cobro del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) sobre la venta final de gasolina y diesel (artículo 4-A de la LCF), la tendencia mayoritaria es la de conservar vigente la actual legislación y de llevar a cabo una descentralización fiscal por la vía de los convenios de colaboración administrativa.

La divergencia de criterios del orden federal dificulta en parte la reforma legislativa para iniciar una distribución de facultades más descentralizada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiende a dilatar las propuestas de reforma de las entidades federativas, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) argumenta limitaciones tecnológicas en los estados, y la Cámara de Diputados apoya la posición cómoda de los gobernadores sobre recibir transferencias sin asumir el costo social de la recaudación. Por su parte, la representación de las entidades federativas en el SNCF, así como la actuación de la CONAGO, no dan muestras de pretender realmente una reforma legislativa para lograr una distribución de facultades más descentralizada. En el primer conjunto, sólo dos de seis estados revisados tienen propuestas que implicarían la reforma citada, mientras que la CONAGO centra su actividad en la gestión de gasto por vía de la Cámara de Diputados y excluye de su agenda la depuración de las propuestas de la Convención Nacional Hacendaria para que las desarrollen en los grupos del SNCF.

3. Dentro de la visión de la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia recaudatoria de los estados. En este caso, las prácticas comprenden dos procesos aparentemente inconexos: 1) la Unidad Coordinadora de Entidades Federativas (UCEF) evalúa en forma general los ingresos estatales y la eficiencia de los programas de fiscalización y recaudación de la colaboración administrativa, la principal aplicación de esta evaluación es la de transparentar por medios electrónicos el desempeño del sistema coordinado; se carece

- aún de evaluaciones análogas a las de la UCEF en los estados; y 2) el subgrupo de ingresos coordinados de la CPFF diagnostica la aplicación de ingresos coordinados y propone soluciones en el caso de incongruencias, el trabajo se realiza sobre conceptos concurrentes y sobre otros que no lo son, esto es, sobre ingresos que jurídicamente se comparten y sobre otros que no se comparten pero que es conveniente homologar para beneficio público o facilidad operativa.
4. Para el último lineamiento subsidiario, el correspondiente al *avance competencial de las sociedades más simples*, los estados deberán procurar la asunción de las funciones recaudatorias sobre rentas personales e impuestos sobre consumo, o bien, la federación podrá subsidiar tales funciones por tiempo y circunstancias determinadas. En contraparte, se destacan los efectos de aplicar una descentralización fiscal limitada y estandarizada para todas las entidades federativas, lo que además da como resultado diferentes grados de eficiencia en el ejercicio de la colaboración administrativa estatal. Dentro del análisis de una muestra de seis estados, Aguascalientes presenta la mejor eficiencia operativa que hace hincapié en las metas de fiscalización y en el control de obligaciones fiscales. Baja California y Morelos coinciden en una eficiencia relativa en la mayoría de los rubros de donde sobresale la ejecución de multas federales no fiscales. El resto de las entidades muestran un ejercicio de la autorresponsabilidad cuestionable.

En suma, mediante la aplicación de la escala de evaluación definida en el presente apartado, el promedio general de las seis entidades analizadas según las relaciones federación-estado en la función recaudatoria fue de 3.58. Bajo este antecedente, en los siguientes apartados se analizará específicamente el caso del gobierno del Estado de Hidalgo.

### **La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo (SFGEH).**

Para inducir una mayor comprensión sobre los conductos de interacción intergubernamental con los que cuenta la autoridad fiscal hidalguense en materia de recaudación, es importante ubicarlos en la estructura de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo. La Secretaría ejerce las funciones derivadas de los convenios de colaboración administrativa a través de la Subsecretaría de Ingresos y de la Procuraduría Fiscal, la primera de las enunciadas, cuenta con una Dirección General de Recaudación y con una Dirección General de Auditoría. Dada la especialización interna de los procesos administrativos, destaca el hecho de que la recaudación catalogada

como federal es ejecutada por las mismas dependencias que ejecutan el cobro y la fiscalización de los conceptos estatales.

Para el ejercicio de sus atribuciones, la Dirección General de Recaudación cuenta con doce Centros Regionales de Atención al Contribuyente (CRAC), los cuales se ubican en las cabeceras municipales de Pachuca, Tizayuca, Tulla, Zacualtipan, Huejutla, Tepeji del Río, Ixmiquilpan, Tepeapulco, Actopan, Huichapan, Tulancingo y Zimapan. En el caso específico de los conceptos impositivos federales, los CRAC fiscalizan por la vía de la conciliación personalizada la tenencia vehicular federal, el IEPS por la venta de gasolinas, así como los regímenes pequeño e intermedio (éste último recientemente delegado) del impuesto sobre la renta (ISR), del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto empresarial a tasa única (IETU). Las acciones específicas para la fiscalización de impuestos federales son: 1) la atención al público, 2) el seguimiento de notificaciones<sup>18</sup>, y 3) la elaboración de reportes de avance<sup>19</sup>.

Por su parte, la Dirección General de Auditoría se dedica a la práctica de revisiones a contribuyentes específicos en relación al cumplimiento de determinado impuesto, todos los auditores que desarrollan esta actividad se ubican en la oficina sede de la dirección en la ciudad capital del estado. Finalmente, la Procuraduría Fiscal se dedica a instrumentar procedimientos jurídicos para el cobro de créditos fiscales que se originan en la Dirección General de Auditoría y en la Dirección General de Recaudación. La Procuraduría Fiscal está integrada por nueve abogados sobre los cuales se distribuye la instrumentación del total de los procedimientos jurídicos referidos<sup>20</sup>.

### **La coordinación bajo el *tinte político*.**

Durante el año 2010, la participación de la Secretaría de Finanzas hidalguense en el SNCF incluyó su integración como parte del subgrupo de trabajo de ingresos coordinados, fuentes de ingreso local y potestades tributarias<sup>21</sup>,

---

<sup>18</sup> A manera de ejemplo, el CRAC de Actopan cuenta con once notificadores para los siete municipios de su jurisdicción.

<sup>19</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del CRAC Actopan, 5 de octubre del 2010.

<sup>20</sup> Secretaría de Finanzas, procuraduría fiscal; *cartera de créditos fiscales, propuesta de abatimiento de inventarios créditos prescritos*, presentación power point.

<sup>21</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación, 13 de octubre del 2010.

asimismo participó en el Comité Técnico de Auditoría<sup>22</sup>. En el periodo 2008-2010, la titular de la Secretaría de Finanzas y el procurador fiscal participaron en las tres reuniones nacionales de funcionarios fiscales<sup>23</sup>.

En 2008, los mismos funcionarios acudieron a las nueve reuniones celebradas de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales<sup>24</sup>. En los años 2009 y 2010 las participaciones de funcionarios hidalguenses en la misma comisión se redujeron a cuatro y tres respectivamente, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (INDETEC) explica que *como ese año Hidalgo no formó parte de los ocho representantes de grupos zonales sólo asistió a las reuniones ampliadas*<sup>25</sup>.

Para febrero de 2011, dada la reasignación de responsabilidades en el SNCF, se consideró al gobierno hidalguense para que fuera integrado al comité de vigilancia de aportaciones y otros recursos descentralizados, así como al grupo temático de deuda y empréstitos<sup>26</sup>. Para esas fechas, el discurso del SHCP anunció mayor actividad en el SNCF, cuya franca sugerencia fue que durante la gestión de su antecesor el referido sistema no tenía un desempeño significativo. Por su parte, pese a que el trabajo en el SNCF es de carácter eminentemente técnico, la autoridad fiscal del estado argumenta que las actividades de tal sistema tienen *mayor tinte político* que cualquier otro sistema formal de coordinación intergubernamental<sup>27</sup>. En tal caso, y dada las diferentes extracciones políticas de los gobiernos federal y estatal, se intuye que esta diferencia se traduce en un trabajo poco cooperativo al interior de las actividades del SNCF, afectando los fines asociativos que prevé la lógica subsidiaria.

El escaso trabajo formal coordinado ocasiona que las necesidades de coordinación sean desahogadas a través de mecanismos informales que

---

<sup>22</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de auditoría, 29 de octubre del 2010.

<sup>23</sup> Información proporcionada por la unidad de enlace del instituto para el desarrollo técnico de las haciendas (INDETEC), según solicitud con el número de expediente 0611000001311 del sistema INFOMEX gobierno federal, 5 de julio del año 2011.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> García Sotelo, Luis; *se fortalecen los trabajos del sistema nacional de coordinación fiscal*, artículo publicado en <http://www.indetec.gob.mx>, 24 de febrero de 2011.

<sup>27</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación, 13 de octubre del 2010.

promueven algunas dependencias de la Secretaría de Finanzas a título individual. El titular de la Dirección General de Recaudación acostumbra participar en un grupo informal que eventualmente se reúne para intercambiar criterios, del cual forman parte autoridades fiscales de los estados de Querétaro, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal y Estado de México. A manera de ejemplo, en determinado momento la autoridad fiscal federal dio libertad en el establecimiento de cuotas para el cobro en el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECO), estas cuotas fueron estandarizadas mediante el trabajo del referido grupo informal, pues al inicio de las conciliaciones el estado de Tlaxcala propuso quince pesos mensuales, el Estado de México doscientos y el Estado de Hidalgo ochenta. Actualmente, para satisfacer una meta del año 2011 del SNCF, el grupo informal de intercambio de criterios ha abordado el tema de la estandarización de la contabilidad gubernamental, para lo cual existen limitaciones de agenda y el trabajo está en riesgo de interrumpirse<sup>28</sup>.

En suma, la polarización política afecta gravemente la participación de la Secretaría de Finanzas de Hidalgo en el trabajo formal del SNCF, en cuyo caso, la visión de *reforzar las funciones recaudatorias estatales a través de las relaciones asociativas* no llega a instrumentarse por aparentes prejuicios de la alta representación estatal. Consecuentemente, en el caso hidalguense, el avance obligado por la coordinación netamente jerárquica es solventado mediante mecanismos informales de coordinación, en donde funcionarios de menor nivel logran estandarizar criterios en reuniones regionales que celebran dejando a un lado las diferencias de extracción política. Esto es, en éste último caso, las relaciones asociativas si se dan pero sólo para favorecer la continuidad del modelo de coordinación controlada e impuesta por el orden federal de gobierno.

### **Metas vs incidencias en la colaboración administrativa.**

Lejos de procurar mayores facultades recaudatorias en IVA e ISR para la autoridad fiscal hidalguense, ésta muestra su acuerdo tácito por la distribución de acciones que establece el orden federal en el marco de la colaboración administrativa convenida. El volumen de trabajo para la autoridad hidalguense se reduce a menudo por las incidencias o características administrativas de ambos niveles (federal y estatal). En contraste, pese a que la autoridad fiscal estatal manifiesta que fueron los primeros en hacer una propuesta

---

<sup>28</sup> *Ibidem.*

para descentralizar la fiscalización del impuesto sobre depósitos en efectivo (IDE), actualmente no ha logrado hacerse de esta facultad, el argumento de la Dirección General de Recaudación se basa en que la federación se niega a perder un impuesto sobre el cual se planteo como meta inicial de recaudación dos mil millones pero que realmente llegó a veinte mil millones.

Para la Dirección General de Recaudación, las acciones diseñadas recientemente y delegadas por la federación se pueden agrupar en dos programas: 1) el programa de actualización del registro federal de contribuyentes (RFC), que pretendió ampliar la base gravable, fue operado mediante el barrido de calles para detectar irregularidades en tal registro, una primera etapa en 2007 incluyó los municipios de Pachuca y Mineral de la Reforma; una segunda etapa en 2008 fue aplicada en Tula, Tulancingo, Tizayuca y Cuauhtepac; y 2) el programa de cumplimiento de obligaciones se basó en que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) del SAT acordara con la autoridad estatal una relación de contribuyentes para que ésta última conciliara el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La Dirección General de Recaudación destaca que existían etapas planeadas para su ejecución subsecuente, las cuales ya no fueron operadas por cambios en la estructura administrativa de la SHCP<sup>29</sup>.

A su vez, la Dirección General de Auditoría fiscaliza conceptos impositivos federales y estatales en proporción 50-50. La propuesta de programa operativo anual se cuantifica por la vía electrónica con la AGAFF, las metas 2008 fueron de 486 auditorías, de 503 revisiones en 2009, y de 579 arcos en 2010<sup>30</sup>. En virtud de la disponibilidad y productividad de los auditores, las metas han sido rebasadas en un 157.6% para 2008, en 149.7% para 2009, y en 145.6% para 2010<sup>31</sup>. La selección de contribuyentes a auditar se basa en un diagnóstico que se obtiene mediante el cruce de información con el nivel federal. De este modo, aunque se audita un porcentaje muy escaso de contribuyentes, se afirma como logro un 98% de efectividad en virtud de que sobre los auditados se ha diagnosticado previamente su grado de incumplimiento<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Información proporcionada por la unidad de enlace del servicio de administración tributaria, según solicitud con el número de expediente 0610100039911 del sistema INFOMEX gobierno federal, 31 de marzo del año 2011.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de auditoría, 29 de octubre del 2010.

## La evaluación divergente.

Como ligera variante de lo presentado en el apartado *las tendencias generales según la lógica subsidiaria* (inciso 3), la Dirección General de Auditoría asegura que se tienen reuniones de evaluación en su materia con la AGAFF del SAT<sup>33</sup>. Por otro lado, la Dirección General de Recaudación tiende a desarrollar cierta evaluación interna y constante mediante sus reportes de avance en las metas señaladas para los CRAC. Sin embargo, las evaluaciones no necesariamente pretenden aportar evidencia para orientar una mayor descentralización de funciones fiscales, en el primer caso sólo se busca mejorar los mecanismos de auditoría y el segundo significa únicamente un control interno de las oficinas regionales.

## Desempeño cuestionable con costo beneficio destacado.

Por relacionarse ampliamente con la perspectiva de este elemento, y en función de los registros existentes, a continuación se presentan datos estadísticos sobre la efectividad estatal en la operación de los programas relativos a los convenios de colaboración administrativa durante el periodo 2000-2006. La tendencia de la Presencia Fiscal<sup>34</sup> Estatal (PFE), según la gráfica "*Presencia fiscal*" que se ubica en los anexos del capítulo I, señala una cobertura muy estable entre los años del periodo, con un ascenso inicial entre 2000 y 2002 y un descenso brusco entre los años 2003 y 2004, el promedio 2000-2006 es de 0.94, lo cual coloca a la entidad en el vigésimo primer lugar de importancia en la materia. La PFE ha sido ligeramente superior a la media nacional (MN). La Presencia Fiscal Federal (PFF) se mantuvo a la par de la estatal, sin embargo, en 2006 pasó a duplicar el valor de la última<sup>35</sup>.

La tendencia del costo beneficio<sup>36</sup> estatal (CBE), según la gráfica "*Costo beneficio*" (anexos capítulo I), señala un rendimiento descendente 2000-2001 y ascendente hacia el 2006, el promedio 2000-2006 es de doce pesos 91/100 (\$ 12.91), lo cual coloca a la entidad en el sexto lugar de importancia en la materia. El CBE ha sido superior a la MN a razón de 2 a 1. El costo beneficio

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> La presencia fiscal corresponde al porcentaje del universo estatal de contribuyentes al cual se le realizaron revisiones durante un ejercicio fiscal.

<sup>35</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, unidad de coordinación con entidades federativas; *diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007, pp. 86.

<sup>36</sup> El costo beneficio es el monto recuperado por cada peso invertido en revisiones.

federal (CBF) inició por debajo del estatal en 2003-2004, para superarle en 2005-2006<sup>37</sup>. La federación cobró mayores cifras más virtuales que el estado en el mismo periodo, la tendencia del último es muy estable, las cifras federales con respecto a las estatales pasaron de ser prácticamente las mismas en 2003 a 1.5 en 2006<sup>38</sup> (ver gráfica “*Cifras cobradas más virtuales*”, anexos capítulo I). En cuanto a los programas de recaudación 2005, según el cuadro “*Programas de recaudación 2005*” (anexos capítulo I), se muestra un ejercicio nulo del control de obligaciones, una eficiencia mínima en la verificación conjunta<sup>39</sup> y un ejercicio regular en materia de multas federales no fiscales; la evaluación general de la entidad la coloca en el vigésimo segundo lugar de importancia en estos programas<sup>40</sup>.

Los rendimientos anteriores, de regulares a bajos, se justifican por la Dirección General de Recaudación debido a la austeridad del gasto operativo y porque las metas, como variables en las formulas de distribución del fondo de fiscalización, se proyectan limitadamente en virtud de que los estímulos correspondientes no son proporcionales. Esto es, la Dirección General de Recaudación está plenamente convencida de que al incremento de metas no corresponde precisamente una ganancia proporcional traducida en mayores rendimientos derivados del fondo de fiscalización. En tales circunstancias, para la dirección es de mayor interés incrementar la recaudación de conceptos estatales, pues estos son factores que “*pesan más*” dentro de las fórmulas de distribución del fondo de fiscalización. En orden de importancia, el concepto estatal de mayor recaudación es el IEPS por la venta de gasolinas, el segundo lugar lo ocupa el impuesto de nóminas (con recaudación del 110% en el sexenio estatal 2005-2011), y al tercer lugar ha caído el Impuesto de tenencia vehicular (que anteriormente ocupaba el primer lugar)<sup>41</sup>.

La preferencia en el cobro de conceptos impositivos estatales con respecto a los federales queda también de manifiesto en el balance que presenta la

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 88.

<sup>38</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, unidad de coordinación con entidades federativas; *diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2003 (pp. 105), 2004 (pp. 165), 2005 (108), 2006 (pp. 108), 2007 (pp. 89).

<sup>39</sup> La verificación conjunta son acciones para ampliar las bases del universo de contribuyentes nacional.

<sup>40</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; *diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007, pp. 94.

<sup>41</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación, 13 de octubre del 2010.

Procuraduría Fiscal. Hacia septiembre del 2010, la cartera de créditos de esa dependencia sumaba quinientos setenta y nueve millones setecientos diecinueve mil novecientos treinta pesos 06/100, de los cuales el 97.98% se referían a conceptos federales, y de este porcentaje el 97.53% correspondía a liquidaciones y el 2.46% a multas. Es de destacar el hecho de que el 9.79% de los créditos de carácter federal había prescrito para la fecha señalada, y que la Procuraduría Fiscal argumentaba falta de coordinación entre las dependencias involucradas: *la Dirección General de Auditoría, así como la Dirección General de Recaudación, que son las autoridades de donde emanan los créditos, no han realizado con nosotros ninguna conciliación a efecto de verificar el estado que guardan los créditos que envían para su cobro*<sup>42</sup>.

Como variante con respecto a los argumentos de la Dirección General de Recaudación y de la Procuraduría Fiscal, la Dirección General de Auditoría presenta un perfeccionado en el ejercicio de las auditorías de acuerdo a lo siguiente: a) cuentan con un sistema en la web de control de auditorías, en donde se sube el plan de auditoría y los documentos de avance de la misma, de tal modo que se previenen los actos de corrupción; b) comparten muchas bases de datos con el SAT, el IMSS y el INFONAVIT; y c) operan un sistema de capacitación a distancia<sup>43</sup>. Lo anterior, sumado a la estrategia general que se describe al final del apartado *elemento de delimitación competencial*, probablemente sea la causa de la alta ponderación señalada en este título para el costo beneficio.

En resumen, la operación de regular a mala en los programas relativos a los convenios de colaboración administrativa durante el periodo 2000-2006, es muestra clara de que la autoridad fiscal de Hidalgo no está procurando asumir mayores facultades recaudatorias para reivindicar al federalismo subsidiario en función del *avance competencial de las sociedades más simples*. Derivado del desempeño de tres dependencias de la Secretaría de Finanzas que operan sin una estrategia común, dos de ellas limitan sus acciones por la austeridad del gasto operativo, además de preferir centrar sus acciones en el cobro de conceptos impositivos estatales. Destaca únicamente la estrategia de la Dirección General de Auditoría, la cual se presume que impacta en el costo beneficio como única variable destacada del desempeño recaudatorio coordinado.

---

<sup>42</sup> Secretaría de Finanzas, procuraduría fiscal, *Op. Cit.*

<sup>43</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de auditoría, 29 de octubre del 2010.

## **Conclusión del Capítulo I.**

De acuerdo a los elementos del federalismo subsidiario, los factores que afectan la participación preferente y formativa de la autoridad fiscal del Estado de Hidalgo en la recaudación de los principales conceptos impositivos concurrentes son:

1. Según la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*, y en paralelo a la verticalidad impuesta por la Ley de Coordinación Fiscal, la alta representación del Estado de Hidalgo en el SNCF se desempeña bajo criterios de división político-partidista, afectando de este modo la visión de *reforzar las funciones recaudatorias estatales a través del trabajo asociativo*.
2. Con base en la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*, la verticalidad impuesta por la Ley de Coordinación Fiscal se impone ante el acuerdo tácito de la autoridad fiscal del Estado. El desempeño estatal proyectado, según la planeación dirigida preponderantemente por la federación, tiende a moderar sus alcances por eventualidades y características de ambos niveles de gobierno.
3. Con respecto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, las variantes de evaluación (concurrente e interna) que la autoridad fiscal estatal realiza no necesariamente pretenden aportar evidencia para orientar una mayor descentralización de funciones fiscales.
4. Sobre el *avance competencial de las sociedades más simples*, la austeridad del gasto operativo y el cobro predominante de conceptos impositivos estatales son las causas de que la operación en los programas relativos a la colaboración administrativa sea de regular a mala, reafirmando el desinterés por una mayor descentralización en la recaudación de los principales conceptos impositivos concurrentes.

La evaluación conjunta según la grada o escala correspondiente a este capítulo es de 2.75, lo cual coloca a la entidad por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (3.58). Sin embargo, cabe destacar que se han detectado algunos rasgos primarios que pudieran significar ventajas a favor del marco teórico ocupado por el presente artículo, las cuales se presentan

a continuación en el orden en el que han sido señalados los elementos del federalismo subsidiario:

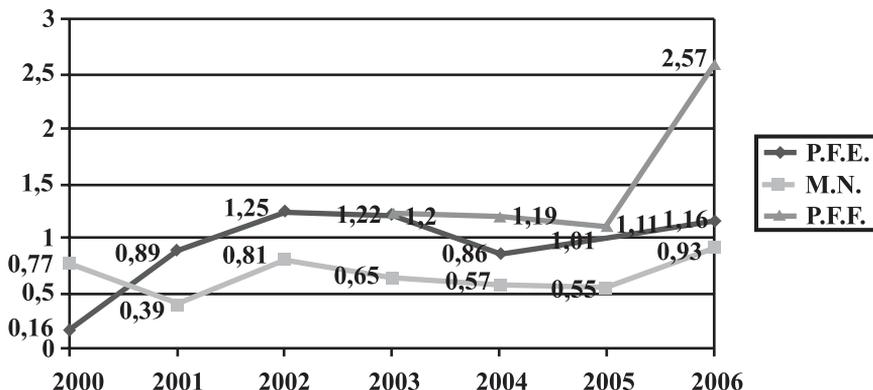
- A. Al margen del posicionamiento de la alta representación estatal en el SNCF, algunos funcionarios menores han logrado *asociaciones regionales* que celebran reuniones deliberativas para estandarizar criterios de la coordinación fiscal jerárquica, dejando a un lado las diferencias de extracción política. Es necesario que estas reuniones se orienten al ideal de reforzar la recaudación estatal de los conceptos coordinados, y que una vez alcanzado cierto grado de madurez en la deliberación correspondiente ésta se mude al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, reivindicando su capacidad asociativa desde la visión subsidiaria.
- B. La *propuesta de descentralizar* la fiscalización del IDE hacia el orden estatal, aún sin resultados tangibles, representa un primer paso del interés estatal por reformar la centralización impuesta por los instrumentos jurídicos de la coordinación fiscal. Estas iniciativas pueden introducirse en la actividad descrita en el inciso anterior.
- C. Los mecanismos logrados de *evaluación*, tanto concurrente como interna, son avances que sólo requieren la debida orientación hacia la causa subsidiaria.
- D. La tendencia estadística del costo beneficio estatal (CBE), misma que coloca a la entidad en el sexto lugar de importancia en la materia durante el periodo 2000-2006, evidencia como fortaleza un desempeño estratégico basado en obtener doce pesos 91/100 (\$ 12.91) por cada unidad que se invierte en fiscalización (con poco se logra un buen rendimiento). Al ser ésta la lógica de la Dirección General de Auditoría, se hace necesario que esta *visión estratégica* se extienda a toda la Secretaría de Finanzas del Estado de Hidalgo.

En suma, la formación de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas, incluyendo a sus altas jerarquías, debe realizarse sobre la base técnico-cultural del desempeño estratégico alcanzado en la Dirección General de Auditoría, a manera de expansión misionaria y de conocimientos reforzados con la visión subsidiaria de autonomía estratégica y operativa. En esa nueva cultura, resta cultivar los rasgos primarios encontrados: proyectar capacidades asociativas,

tanto informales como formales, para reforzar la recaudación estatal de los conceptos coordinados formalizados y para pugnar por la descentralización de otros conceptos factibles; ajustar progresivamente la evaluación a la lógica subsidiaria, y aplicarse a la mejora continua de los programas relativos a la colaboración administrativa que se vaya formalizando.

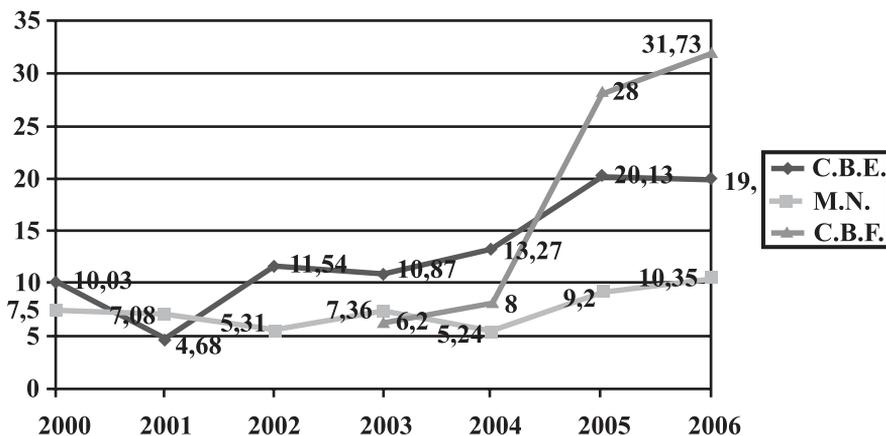
## ANEXOS DEL CAPÍTULO I.

### Presencia fiscal



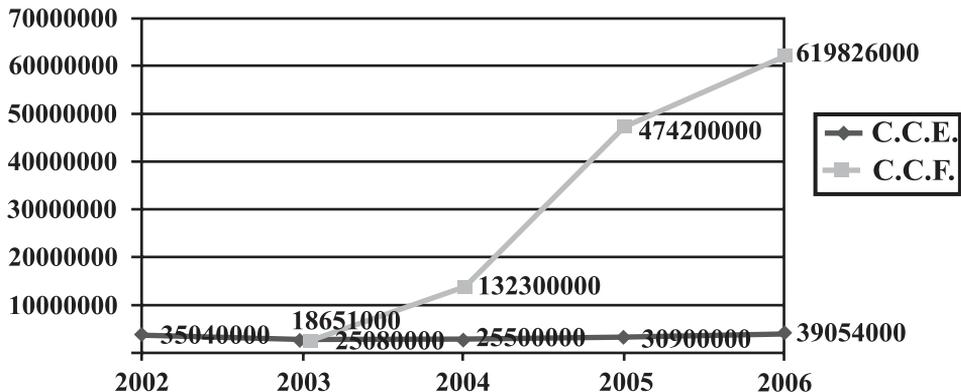
Gráfica construida por el autor con información de los diagnósticos integrales de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales de los años 2003 al 2007.

### Costo beneficio



Gráfica construida por el autor con información de los diagnósticos integrales de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales de los años 2003 al 2007.

### Cifras cobradas más virtuales



Gráfica construida por el autor con información de los diagnósticos integrales de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales de los años 2003 al 2007.

### Programas de recaudación 2005.

Control de obligaciones	Verificación conjunta	Multas federales no fiscales	Evaluación total
40%	40%	20%	100%
0.0%	24.0%	7.0%	31.0%

Cuadro elaborado por el autor con información del diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales del año 2006.



Ixmiquilpan.



## Capítulo II.

### La coordinación recaudatoria entre el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses.

#### Los sistemas estatales de coordinación fiscal.

La coordinación recaudatoria entre estados y municipios se ubica varios pasos atrás con respecto a la referida en el capítulo anterior, esto se debe a que los municipios son considerados constitucionalmente como parte de las entidades federativas con funciones descentralizadas, por lo que no son reconocidos formalmente como integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sin embargo, en el supuesto de que los preceptos de la coordinación fiscal federal pueden replicarse en la interacción de estados y municipios, las leyes estatales de coordinación fiscal coinciden en tres propósitos: 1) en crear sistemas estatales de coordinación fiscal, 2) en fijar las reglas de coordinación entre el estado y los municipios, y 3) en definir las fórmulas de distribución de rendimientos federales a los municipios debido a la necesidad de financiamiento de sus funciones descentralizadas. En la práctica, el último de los tres propósitos señalados predomina ampliamente sobre los dos anteriores, afectando así la trascendencia asociativa y la coordinación estratégica entre estados y municipios.

Con base en lo expuesto, la escala de evaluación referente a las relaciones estados-municipios en la función recaudatoria comprende en sus niveles superiores –para constituir una analogía en relación a la escala del capítulo anterior– concurrencias intergubernamentales o desconcentradas en torno a las partidas estatales de ingreso. A su vez, en los niveles inferiores, –reproduciendo a nivel estatal la centralización del federalismo fiscal mexicano– se incluyeron los diversos niveles que existen sobre la descentralización de las funciones fiscales coordinadas.

#### **Escala de evaluación de las relaciones estados-municipios en la función recaudatoria.**

	<b>Capacidad de asociación.</b>	<b>Restricción competencial.</b>	<b>Evaluación subsidiaria.</b>	<b>Avance competencial.</b>
<b>8</b>	Los SECF promueven la mayor participación de los municipios en la eficiencia de las recaudaciones estatales.	Existencia de legislación para la descentralización hacia los municipios de las principales partidas de ingreso estatal.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las principales partidas de ingreso estatal.	Participación municipal en la eficiencia hacendaria estatal mediante la concurrencia recaudatoria de las principales partidas estatales.

7	Los SECF promueven una descentralización estandarizada y concurrente estado-municipios con relación a las recaudaciones estatales.	Existencia de legislación para la descentralización estandarizada y concurrente estado-municipios con relación a facultades recaudatorias estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las recaudaciones estatales descentralizadas.	Participación municipal en la descentralización estandarizada y concurrente de facultades recaudatorias estatales.
6	Los SECF promueven acuerdos independientes de descentralización estado-municipios con relación a las recaudaciones estatales.	Existencia de convenios independientes para la descentralización estado-municipios de algunas recaudaciones estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño municipal en las recaudaciones estatales descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos independientes de descentralización de recaudaciones estatales.
5	Los SECF promueven acuerdos jerárquicos de descentralización estado-municipios con relación a materias administrativas reguladas y redituables.	Existencia de convenios jerárquicos para la descentralización estado-municipios de materias administrativas reguladas y redituables.	Evaluación continua del desempeño municipal en las materias estatales reguladas y redituables que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos jerárquicos de descentralización de materias estatales reguladas y redituables.
4	Los SNCF someten a consenso la delegación de funciones recaudatorias federales coordinadas, promoviendo además el trabajo en grupos.	Existencia de convenios jerárquicos para la descentralización estado-municipios de materias administrativas reguladas no redituables.	Evaluación continua del desempeño municipal en las materias estatales reguladas no redituables que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos jerárquicos de descentralización de materias estatales reguladas no redituables.
3	Los SNCF informan en sus sesiones plenarios sobre las reformas en funciones recaudatorias coordinadas, y planean estrategias conjuntas estado-municipios.	Existencia de convenios para la descentralización estado-municipios de funciones recaudatorias estatales comprometidas con el sector privado.	Evaluación continua del desempeño municipal en las funciones recaudatorias estatales comprometidas con el sector privado que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos para la descentralización de funciones recaudatorias estatales comprometidas con el sector privado.
2	Los SNCF informan en sus sesiones plenarios sobre las reformas en funciones recaudatorias coordinadas, sin acciones consecuentes.	Existencia de convenios para la descentralización estado-municipios de funciones recaudatorias federales coordinadas.	Evaluación continua del desempeño municipal en las funciones recaudatorias federales que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos para la descentralización de funciones recaudatorias federales coordinadas.

<b>1</b>	Los SNCF informan en sus sesiones plenarios sobre las transferencias federales y estatales, se excluyen las funciones recaudatorias.	Existencia de convenios para la descentralización estado-municipios de aprovechamientos federales coordinados.	Evaluación continua del desempeño municipal en las aprovechamientos federales que fueron descentralizados.	Participación municipal en acuerdos para la descentralización de aprovechamientos federales coordinados.
<b>0</b>	Los SECF no existen.	Ausencia jurídica para la descentralización fiscal municipal.	La evaluación municipal no es factor para incluir al municipio en funciones fiscales.	Ausencia municipal del ejercicio de procesos de descentralización fiscal.

Bajo tal patrón, el análisis antecedente de seis gobiernos estatales (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro) en cuanto a la coordinación recaudatoria entre sus gobiernos estatales y municipales arroja el siguiente balance<sup>44</sup>:

1. Según la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. Se deberá establecer una interacción hacendaria sistemática entre las autoridades fiscales estatal y municipales y, en la medida de lo posible, reforzar preferentemente las funciones recaudatorias de los municipios dado que constituyen la instancia de gobierno más cercana al contribuyente, promoviendo así en forma integral el bien común regional y el local. En contradicción de lo anterior, se afirma que ninguno de los seis sistemas estatales de coordinación fiscal (SECF) analizados dan muestras mínimas de desarrollar una asociación en pro de la eficiencia recaudatoria conjunta entre la autoridad estatal y las municipales. El mejor intento es el que corresponde al estado de Guanajuato, en donde la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales (REFF) regularmente somete a consenso la delegación de funciones federales coordinadas y contempla el trabajo en grupos, aunque sólo en aspectos técnicos. La realidad es que los conceptos coordinados entre la federación y los estados resultan avasallantes y su magnitud satura las agendas de los SECF, un segundo factor es la prevalecía de una visión subordinada de la instancia municipal. Por ello, más allá de las prácticas guanajuatenses, el resto de los estados revisados definen diversas graduaciones en una escala de contradicción creciente, hasta llegar al caso extremo del estado de Morelos cuya Asamblea

<sup>44</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 94-96.

Estatal de Funcionarios Hacendarios (AEFH) no ha logrado iniciar su funcionamiento.

2. Con relación a la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. Se deberá evitar que los estados asuman un ejercicio exclusivo de las atribuciones recaudatorias estatales, considerando individualmente las ventajas de desconcentrar los siguientes conceptos: nóminas, hospedaje, enajenación de bienes, tenencia local de vehículos, automóviles nuevos, servicios profesionales, operaciones contractuales, impuestos cedulares, conceptos adicionales sobre contribuciones locales, y loterías y concursos. Sin embargo, es claro que estas potestades estatales no son aprovechadas en su totalidad por los estados ni por los municipios, siendo esto también un efecto de la saturación de agenda que provoca el sistema coordinado federal.
3. Por la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. Se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia recaudatoria de los municipios. No obstante, no existan tipologías municipales por estado en función de las capacidades recaudatorias locales.
4. En atención al *avance competencial de las sociedades más simples*, los municipios deberán procurar la asunción intergubernamental o delegada de las facultades recaudatorias estatales cuya ejecución desconcentrada presente ventajas con relación a la centralizada, y adicionalmente los estados podrán asumir funciones recaudatorias municipales sólo por tiempo y circunstancias determinadas. En general no se encontró un solo ejemplo en la materia que corresponda plenamente a la esencia subsidiaria, por el contrario, existen algunas experiencias de suplencia en la autorresponsabilidad municipal; en Jalisco, el gobierno estatal asume por conveniencia administrativa y bajo consenso el cobro espontáneo y coactivo de infracciones de tránsito y de multas por estacionómetros; en Morelos, por la autolimitación de algunos municipios, la estructura administrativa del estado continua administrando algunos padrones catastrales y los trámites de los mismos.

Según la escala de evaluación definida en el presente capítulo, el promedio general de los sistemas estatales de coordinación fiscal revisados en el análisis antecedente de seis gobiernos estatales fue de 1.54 para abordar el caso

de la coordinación fiscal entre el gobierno del estado y los ayuntamientos hidalguenses, la siguiente sección presenta un breve análisis relativo.

### **La letra muerta de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo.**

La Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo define que el SECF contará con una Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales a manera de asamblea para el trabajo coordinado (CPFF, artículo 16), integrada por un representante de la Secretaría de Finanzas del Estado, un representante del órgano de fiscalización superior, un representante de la Secretaría de Desarrollo Social y 7 representantes de los municipios, de los cuales se elegirán uno por cada zona, para lo cual la misma ley señala una regionalización de municipios en el estado.

Pese a la existencia de esta base jurídica, la CPFF no se ha instalado nunca, por lo que no existe un SECF que opere en la práctica. El gobierno del Estado de Hidalgo oficialmente lo expresó de la siguiente forma: *no sean (sic) celebrado reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*<sup>45</sup>. Otra versión del gobierno estatal afirma que la Secretaría de Finanzas en funciones durante el año 2010 tenía la idea de crearlo siendo ella el eje rector del sistema, sin embargo, lo reducido del periodo municipal y la poca voluntad de los municipios fueron los factores que obstaculizaron el proyecto<sup>46</sup>. Algunas administraciones municipales han argumentado que tendrían que contratar personal especializado, otras simplemente expresan: *no nos hemos avocado en ese sentido*<sup>47</sup>.

Ante la falta de un SECF, las relaciones entre el estado y los municipios hidalguenses tienen las siguientes modalidades según el asunto a tratar:

- a) la autoridad estatal acostumbra comunicar los techos financieros de los programas de inversión descentralizada mediante correspondencia escrita;
- b) existe un sistema de cómputo mediante el cual las tesorerías municipales informan trimestralmente a la Secretaría de Finanzas sobre el gasto en los

---

<sup>45</sup> Información proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, según solicitud con el número de expediente 00178910 del sistema INFOMEX Hidalgo, 31 de marzo del año 2011.

<sup>46</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación de la Secretaría de Finanzas , 13 de octubre del 2010.

<sup>47</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de Ingresos de Pachuca, 9 de febrero de 2010.

fondos del ramo 33; c) en 2010 la autoridad estatal convocó a los presidentes a dos reuniones, sobre ofertas de créditos para los municipios y sobre entrega-recepción respectivamente<sup>48</sup>; y d) a menudo se celebran reuniones de capacitación para conocer los requisitos de los fondos de inversión<sup>49</sup>.

Sobre el ejercicio de funciones recaudatorias descentralizadas, el caso generalizado es el cobro de las multas federales no fiscales. Para municipios como Real del Monte el volumen de estas multas no rebasa los diez casos al año, principalmente en los rubros de tránsito, ecología y PROFECO<sup>50</sup>. En Actopan los casos también son pocos y los rendimientos oscilan entre los doscientos mil y los trescientos mil pesos al año aproximadamente<sup>51</sup>. En cuanto a la posibilidad de que sea descentralizado a la instancia municipal el cobro de conceptos impositivos estatales, esto no se percibe factible debido a que la autoridad estatal cuenta con ventanillas regionales ubicadas en los doce Centros Regionales de Atención al Contribuyente (CRAC).

## **Conclusiones del Capítulo II.**

La evaluación conjunta según la escala definida en este capítulo coloca a la entidad por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (1.54). Con una evaluación de 0.50, la orientación progresiva de los eventos en los que se desarrollan las relaciones entre tesoreros municipales con la Secretaría de Finanzas, y del cobro de conceptos federales descentralizados, constituyen características muy rezagadas sobre las que pudiera iniciar el desarrollo de la esencia subsidiaria. En este caso, nuestra propuesta se refiere a la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo, de tal modo que en ésta quede plasmado el diseño novedoso y atractivo de un órgano intergubernamental a manera de SECF. La muestra clara puede ser el Instituto Hacendario del Estado de México, cuya operación se distingue por la difusión mediática de sus actividades, destacando entre ellas las promociones de sus esquemas de capacitación. Una vez diseñados e iniciados los trabajos del SECF, el camino obligado es la activación de los componentes subsidiarios bajo las

---

<sup>48</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la tesorera municipal de Mineral del Monte, octubre de 2010.

<sup>49</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el tesorero municipal de Actopan, 23 de noviembre de 2010.

<sup>50</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la tesorera municipal de Mineral del Monte, octubre de 2010.

<sup>51</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el tesorero municipal de Actopan, 23 de noviembre de 2010.

mejores condiciones de liderazgo, motivación, formación y compromiso. De ese modo, se deberá inducir el trabajo coordinado plenario y temático, lograr el doble efecto de restringir las atribuciones estatales a favor de un mayor desempeño municipal asistido y poner en práctica los procesos de evaluación correspondientes.





Metztitlán.



### Capítulo III.

## El gasto cofinanciado en servicios públicos entre el gobierno federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses.

### **La asimetría entre la inversión federal con respecto a la estatal, la municipal y la privada.**

Como tendencia de los sistemas federales consolidados en el mundo, a la distribución competencial para la dotación de servicios públicos necesariamente corresponde la asignación de facultades para que los procesos de recaudación y gasto puedan traducirse en un financiamiento suficiente para la producción de los servicios propios de cada nivel. Sin embargo, en el entendido de que los principales rubros recaudatorios generalmente tienden a centralizarse en el orden federal de gobierno, se dispone de transferencias federales para subsidiar o complementar los gastos estatales y municipales en servicios públicos.

En México el financiamiento federal de los servicios públicos es avasallante y, en contradicción a lo expresado inicialmente, el complemento financiero, si es que llega a existir, corresponde a los órdenes estatal y municipal de gobierno y a la iniciativa privada. En tal sentido, la escala de evaluación relativa al gasto intergubernamental en servicios públicos presenta en sus niveles superiores mayores grados de cofinanciamiento para los servicios públicos, proyectando así condiciones similares a las prevalecientes en los sistemas federales consolidados. En contraste, en los niveles inferiores se incluyeron los grados de cofinanciamiento en función de las posibilidades reales de la muestra de seis estados que se analizó en estudios previos.

### **Escala de evaluación del *gasto intergubernamental en servicios públicos.***

	<b>Capacidad de asociación.</b>	<b>Restricción competencial.</b>	<b>Evaluación subsidiaria.</b>	<b>Avance competencial.</b>
<b>8</b>	Los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos promueven la implementación de PPS y el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Existencia de legislación estatal para la implementación de PPS y del mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento público y privado inducido por los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos.	Participación de estados y municipios en la implementación de PPS y en el 50% de cofinanciamiento en servicios públicos.

7	Los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Existencia de legislación estatal para promover el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los órganos y fondos estatales relacionados con los servicios públicos.	Participación de estados y municipios con un 43.75% de cofinanciamiento en servicios públicos.
6	El SNCF promueve el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de legislación federal para promover el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua e integral del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por el SECF.	Participación de estados y municipios con un 37.50% de cofinanciamiento en servicios públicos.
5	Los órganos intergubernamentales relacionados con los servicios públicos promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Existencia de reglamentos orgánicos para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los órganos intergubernamentales relacionados con los servicios públicos.	Participación de estados y municipios con un 31.25% de cofinanciamiento en servicios públicos.
4	Las aportaciones, rendimientos petroleros y convenios promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de reglas de operación, fideicomisos y convenios para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por las aportaciones, rendimientos petroleros y convenios.	Participación de estados y municipios con un 25% de cofinanciamiento en servicios públicos.
3	Las aportaciones y convenios promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de reglas de operación y convenios para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por las aportaciones y convenios.	Participación de estados y municipios con un 18.75% de cofinanciamiento en servicios públicos.
2	Los convenios sectoriales y especiales promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de convenios sectoriales y especiales para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los convenios sectoriales y especiales.	Participación de estados y municipios con un 13% de cofinanciamiento en servicios públicos.

<b>1</b>	Los convenios especiales promueven el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal en servicios públicos.	Existencia de convenios especiales para proyectar el mayor gasto cofinanciado estatal y municipal.	Evaluación continua del cofinanciamiento estatal y municipal inducido por los convenios especiales.	Participación de estados y municipios con un 6.25% de cofinanciamiento en servicios públicos.
<b>0</b>	Los órganos y fondos federales y estatales promueven la extralimitación financiera del orden federal.	Los instrumentos jurídicos existentes omiten proyectar un gasto cofinanciado estatal y municipal.	La Evaluación del cofinanciamiento estatal y municipal no es factor para optimizar el gasto en servicios públicos.	0% de cofinanciamiento de estados y municipios en servicios públicos.

Esta escala de evaluación ha permitido contrastar la visión para cada elemento del federalismo subsidiario en materia de gasto intergubernamental respecto a la realidad existente en una muestra de seis gobiernos estatales (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)<sup>52</sup>. Las conclusiones alcanzadas pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Con relación a la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. La autonomía en la construcción del bien común regional y local deberá instrumentarse a través de un equilibrio en el gasto cofinanciado en servicios públicos que, en uso de sus respectivas facultades y escalas geográficas, gestionen directamente los gobiernos estatales y los municipales. Pese a lo anterior, la asociación de las partes en el SNCF o en subsistemas individuales por cada servicio no está dirigida hacia esta premisa, por el contrario, la gestión de los gobiernos estatales y municipales está orientada al ejercicio simple de las transferencias federales, constituyendo así su dependencia financiera. Destaca también la opción de asociaciones cofinancieras entre sectores públicos y privados, los servicios que responden a tal tendencia son: carreteras, agua potable, transporte público, limpia y recolección de residuos sólidos, mercados, panteones y rastros. Sin embargo, en la revisión de la muestra de seis estados sólo se encontró un caso de Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), el Sistema Estatal Acueducto II de Querétaro es una inversión contingente que no logró bases jurídicas para una asociación pública-privada de carácter permanente en el financiamiento de los servicios públicos.

<sup>52</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 120-124.

2. Con respecto a la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. Se deberá evitar que el gobierno federal financie mayoritariamente, o bien, en contradicción a las facultades o escala geográfica de los gobiernos estatales y municipales, el gasto en servicios públicos. No obstante, las opciones de financiamiento federal son vastas con respecto a las escasas opciones estatales y municipales. Trece servicios públicos identificados para su análisis son financiados con fracciones de veinte fondos federales clasificados en aportaciones, rendimientos petroleros y convenios sectoriales.

La correspondencia entre servicios públicos y fondos es asimétrica: once fondos son exclusivos para cinco tipos de servicios y el resto de ellos puede encontrar posibilidad de financiamiento en tres fondos específicos y seis genéricos, estos últimos pueden incluso compartir usos con acciones compensatorias o asistenciales. Las reglas de operación de los fondos o programas es el factor que determina la existencia de asociación cofinanciera en el ejercicio de estos. En tal sentido, para las aportaciones y los excedentes petroleros no es necesario el cofinanciamiento, aunque no se prohíbe, mientras que en los convenios sectoriales el cofinanciamiento es acordado en el instrumento mismo.

En suma, existe una estandarización en el ejercicio del gasto descentralizado en donde se limita el cofinanciamiento únicamente a la operación de los fondos en donde es requisito, y que además los montos que les corresponde aportar a los estados regularmente son cubiertos mediante el reciclamiento de las aportaciones, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*. La excepción es el Estado de Baja California, cuyo Programa de Obras Convenidas reproduce el esquema de las reglas de operación para motivar la asociación cofinanciera *con la federación, los ayuntamientos, las entidades y los particulares*; disponiendo así de un fondo de recursos estatales y de los convenios sectoriales para tal fin. El Estado de Aguascalientes parece aproximarse al modelo bajacaliforniano por contar también con un fondo cofinanciero de recursos estatales carente de normas.

3. Con referencia a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. Se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia estatal y municipal en la gestión del gasto cofinanciado

en servicios públicos, aunque en la práctica no se localizó una acción evaluadora constante.

4. En cuanto al *avance competencial de las sociedades más simples*. Los gobiernos estatales y los municipales deberán equilibrar la estructura cofinanciera del gasto en los servicios públicos de su competencia, o en su defecto, el gobierno federal podrá financiar mayoritariamente la producción de servicios públicos bajo límites, tiempos y circunstancias determinadas. Una condición ideal sería que el grado general de cofinanciamiento fuera 50-50% federación-estados o federación-municipios, por lo que el mejor de los casos de la muestra de seis estados en el ejercicio fiscal 2007 quedó aún muy lejos de esta proporción: a) Morelos, 8.53% del cofinanciamiento y cinco servicios sin atender; b) Guanajuato, 10.32% de participación estatal y cinco servicios sin atender; c) Jalisco, 12.84% en la estructura financiera estatal y cinco servicios sin atender; d) Querétaro, 19.42% de cofinanciamiento, un programa PPS de carácter contingente, y cuatro servicios sin atender; e) Aguascalientes, 25.51% de participación estatal, un programa propio de inversión, y cuatro servicios sin atender; y f) Baja California, 26.78% en la estructura financiera estatal, un programa propio de inversión, reglas estatales de operación cofinanciera, y cuatro servicios sin atender.

En el caso de los municipios muestreados, estos se ubicaron en 2007 por encima de la proporción cofinanciera 50-50, aunque no sea principalmente por esquemas de mezcla financiera sino por el complemento con programas de recursos propios: 1) Cuernavaca, 56.55% de cofinanciamiento, se desconocen los servicios que no atiende dada la ambigüedad de sus relaciones de gasto, el programa municipal atiende vialidades e infraestructuras; 2) Tijuana, 58.20% de participación municipal, siete servicios sin atender, el programa municipal atiende exclusivamente mantenimiento de vialidades; 3) León, 63.97% en la estructura financiera municipal, un solo servicio sin atender; 4) Aguascalientes (capital), 69.65% de cofinanciamiento, cinco servicios sin atender; 5) Querétaro (capital estatal), 74.43% de participación municipal, no fue posible determinar los servicios sin atender por la generalidad de sus reportes de acciones; y 6) Zapopan, 76.99% de estructura financiera municipal, dos servicios sin atender.

En síntesis, el promedio general de las seis entidades analizadas según la escala de evaluación del gasto intergubernamental en servicios públicos fue de 1.87. Bajo este antecedente, la siguiente sección presenta el caso del gobierno del Estado de Hidalgo y algunas referencias municipales que fueron posibles.

### **En Hidalgo, un caso extremo de la inercia “no cofinanciera” nacional.**

Para el gobierno hidalguense, la existencia de una estructura cofinanciera en los programas aplicables a los servicios públicos se limita a aquellos esquemas donde el cofinanciamiento es un requisito señalado expresamente en las reglas de operación. Una revisión efectuada a los programas ejercidos durante el ejercicio fiscal 2009 arroja que los programas que no contemplaron cofinanciamiento fueron el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISE), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), las acciones compensatorias del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y los fondos regionales<sup>53</sup>.

A su vez, los esquemas financieros que si consideraron el cofinanciamiento fueron el programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas (PIBAI, 20% de participación estatal); el programa para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales (PROSSAPYS, 50% de participación estatal); el programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento de zonas urbanas (APAZU, 50% de participación estatal); el programa para el desarrollo de zonas prioritarias (PDZP, 25% de participación estatal); el programa 3 x 1 migrantes (25% de participación estatal); el programa HÁBITAT (25% de participación estatal), el programa rescate de espacios públicos (7% de participación estatal), el programa jornaleros agrícolas (PJA, 25% de participación estatal) y el programa escuelas de calidad (PEC, 20% de participación estatal)<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011. Se aclara que la respuesta a esta solicitud remitió al sitio web: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/paginas/2009.aspx>

<sup>54</sup> *Ibidem*.

En términos cuantitativos, de la revisión señalada en el párrafo anterior se desprende que la inversión federal fue de \$ 2,238,941 312.14 (dos mil doscientos treinta y ocho millones novecientos cuarenta y un mil trescientos doce pesos 14/100), mientras que la inversión estatal fue de \$ 265,365,305.83 (doscientos sesenta y cinco millones trescientos sesenta y cinco mil trescientos cinco pesos 83/100)<sup>55</sup>. Ante la inexistencia de un Fondo de Recursos Propios para la inversión en servicios públicos, la relación aritmética entre las dos cantidades citadas indica que el porcentaje de cofinanciamiento estatal correspondió al 10.60% en el año 2009. Sin embargo, una revisión minuciosa de los registros de acciones en cada programa revela que las aportaciones estatales fueron cubiertas con recursos del FISE, del FAFEF y de los fondos regionales<sup>56</sup>; repitiéndose así el reciclamiento de aportaciones o *ajedrez financiero* tal como fue expresado en el inciso 2 del apartado anterior. Cabe señalar que para el ejercicio 2010 iniciaron su operación nuevos programas financieros sin cofinanciamiento, como el fondo metropolitano para el Estado de Hidalgo y el fondo de inversión para entidades federativas de aplicación general, razón por la cual el porcentaje de cofinanciamiento señalado tenderá a disminuir<sup>57</sup>.

En lo general, el gobierno del Estado de Hidalgo se limita a la ejecución de programas financieros en función de sus reglas de operación, por lo que no se enfatiza el cofinanciamiento de los servicios públicos a través de mecanismos u órganos de gestión alternativos, tampoco es una prioridad la evaluación correspondiente. A la fecha, no se ha conformado la base jurídica para promocionar la inversión privada a través de Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS)<sup>58</sup>, por lo que el financiamiento sigue siendo materia exclusiva gubernamental. Bajo estas particularidades, los servicios públicos atendidos mediante inversión pública por parte del gobierno estatal en el año 2009 fueron carreteras, educación, salud, seguridad pública, agua potable y saneamiento, electrificación, alumbrado público, calles, parques y jardines,

---

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> Información interpretada por el autor según base de datos localizada en el sitio web: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/paginas/2010.aspx>

<sup>58</sup> Información interpretada por el autor de acuerdo a la revisión de la legislación local, principalmente la relativa a las obras públicas.

transporte público y limpia y manejo de residuos sólidos<sup>59</sup>. Por su parte, los servicios públicos sin atender fueron mercados, panteones y rastros<sup>60</sup>.

En forma análoga a la revisión realizada en el gasto 2009 del gobierno estatal, dos referencias que resultaron posibles gracias a la disposición de los municipios por la aportación de sus resultados de gasto para la presente investigación fueron los casos de Huichapan y Pachuca de Soto. El primero ejerció en 2009 el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) sin financiamiento complementario por parte del municipio<sup>61</sup>, sin embargo, una forma indirecta de cofinanciar el gasto en servicios públicos ha sido la conformación de un programa de recursos propios (conocido comúnmente por sus siglas como REPO)<sup>62</sup>. La opción que contó con una estructura cofinanciera tangible fue únicamente el programa 3 x 1 migrantes en términos de los

---

<sup>59</sup> Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011. Se aclara que la respuesta a esta solicitud remitió al sitio web: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/paginas/2009.asp>

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, solicitud con el número de expediente 00183410 del sistema INFOMEX Hidalgo, 27 de octubre del año 2010.

<sup>62</sup> En el Estado de Hidalgo, las fuentes de recursos propios de los ayuntamientos son consecuencia de una correcta administración hacendaria. No obstante, en la mayoría de los casos la recaudación municipal presenta grandes ineficiencias. La recaudación derivada del impuesto predial enfrenta carencias como: registros catastrales rudimentarios (sin tecnología), falta de actualización catastral, avalúos no profesionales (en muchos casos los lotes pagan una tarifa fija sin importar su área y construcción), indiferencia ante los escasos porcentajes de recaudación (sin incentivos), además de que las principales decisiones sobre el predial y el catastro están sesgadas al *proteccionismo del votante* y en ese sentido las promueven los poderes estatales en lugar de dejárselas a los mismos ayuntamientos. El agua potable en muchos municipios no se paga pues el argumento es que constituye un recurso abundante en el estado, y en los municipios donde sí se paga enfrenta carencias similares al impuesto predial. A su vez, los derechos y los productos, como servicios municipales derivados del derecho público y del privado respectivamente, tienen tarifas bajas y su pago es desalentado por la falta de simplificación administrativa, por la corrupción y por el cacicazgo político. De ese modo, los municipios que sí cuentan con un fondo de recursos propios para la inversión pública son simple y sencillamente aquellos que han logrado superar las carencias estructurales de la recaudación local. Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, solicitud con el número de expediente 00028311 del sistema INFOMEX Hidalgo, 17 de marzo del año 2011.

porcentajes normativos (25% de participación municipal)<sup>63</sup>. De este modo, la inversión municipal directa alcanzó en 2009 la cantidad de \$ 3,008,587.89 (tres millones ocho mil quinientos ochenta y siete pesos 89/100), mientras que las transferencias de otros niveles de gobierno fueron del orden de los \$16,118,305.02 (diez y seis millones ciento dieciocho mil trescientos cinco pesos 02/100), lo que representó un porcentaje de cofinanciamiento municipal del 15.73%. Los servicios atendidos fueron calles, carreteras o caminos, electrificación, agua potable y saneamiento, y educación<sup>64</sup>. A su vez, los servicios no atendidos fueron salud, seguridad pública, alumbrado público, transporte público, limpia y manejo de residuos sólidos, mercados, panteones y rastros<sup>65</sup>.

En el caso del municipio de Pachuca de Soto, el ejercicio 2009 del FISM y del REPO fueron similares al caso de Huichapan: el primero sin financiamiento complementario municipal<sup>66</sup> y el segundo como una forma indirecta de cofinanciamiento al gasto total de los servicios públicos<sup>67</sup>. El resto de los programas fueron el de rescate de espacios públicos (PREP) y el HÁBITAT, también en términos de sus respectivos porcentajes normativos<sup>68</sup>. La inversión municipal directa fue de \$12,244,690.99 (doce millones doscientos cuarenta y cuatro mil seiscientos noventa pesos 99/100), mientras que las transferencias de otros niveles de gobierno alcanzaron los \$50,653,683.57 (cincuenta millones seiscientos cincuenta y tres mil seiscientos ochenta y tres pesos 57/100), lo cual se tradujo en un porcentaje de cofinanciamiento municipal del

---

<sup>63</sup> Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011.

<sup>64</sup> Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, solicitudes con números de expediente 00183410 y 00028311 del sistema INFOMEX Hidalgo, 27 de octubre del 2010 y 17 de marzo del 2011 respectivamente.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Pachuca de Soto, solicitud con el número de expediente 00183610 del sistema INFOMEX Hidalgo, 7 de noviembre del año 2010.

<sup>67</sup> Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Pachuca de Soto, solicitud con el número de expediente 00022211 del sistema INFOMEX Hidalgo, 7 de marzo del año 2011.

<sup>68</sup> Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011.

19.47%. Los servicios atendidos fueron agua potable y saneamiento, calles, educación, electrificación y parques<sup>69</sup>; mientras que los servicios sin atender fueron carreteras o caminos, salud, seguridad pública, alumbrado público, transporte público, limpia y manejo de residuos sólidos, mercados, panteones y rastros<sup>70</sup>.

Sobre los casos municipales, resulta claro que los porcentajes de cofinanciamiento municipal son mayores que el porcentaje de cofinanciamiento estatal durante el mismo año 2009, lo que representa un esfuerzo mayor de las instancias municipales por complementar con recursos propios su gasto en servicios públicos, aunque las limitantes en cuanto al número de servicios atendidos también resultan evidentes.

El factor determinante se refiere a que, además de cubrir los porcentajes normativos de los programas federales descentralizados, los municipios han constituido fondos de recursos propios que aplican en función de las demandas y del grado de colaboración ciudadana, asunto que nos habrá de ocupar en el capítulo VII, siendo esto una virtud que lamentablemente no aplica a todos los municipios del estado ni al gobierno estatal. A manera de ejemplo, entre los municipios de mayor gasto que no dieron acceso a sus resultados de egreso, Tula de Allende cuenta con un Fondo de Recursos Propios (REPO) y Tulancingo de Bravo carece de él.

### **Conclusiones del Capítulo III.**

Según la escala de evaluación del gasto intergubernamental en servicios públicos, con una evaluación de 1.50 el gobierno del Estado de Hidalgo se coloca por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (1.87). Nuestra propuesta establece que otra vertiente en la formación de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas hidalguense, necesariamente complementaria a la que se plasmó en el capítulo I, debe darse en cuanto a la integración de fondos de recursos propios y de esquemas que incluyan la inversión privada. Como énfasis subsidiario, esos programas deben propiciar

---

<sup>69</sup> Información interpretada por el autor según base de datos proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Pachuca de Soto, solicitudes con números de expediente 00183610 y 00022211 del sistema INFOMEX Hidalgo, 7 de noviembre del año 2010 y 7 de marzo del año 2011 respectivamente.

<sup>70</sup> *Ibidem.*

espacios de negociación de estructuras cofinancieras (evitar las limitantes sociales de los programas por reglas de operación), ponderando previamente las posibilidades financieras de las partes en función directa de los subsidios ofertados, y prever adicionalmente un proceso de evaluación.



## **SEGUNDA PARTE**

### **Sentido Descendente o del Estado Multijurisdiccional**

#### **Políticas Públicas**





Molango de Escamilla.



## **Capítulo IV.**

### **La coordinación intergubernamental en la planeación y el desarrollo regional del Estado de Hidalgo.**

#### **La disyuntiva entre la desconcentración del gasto sectorial federal o la coordinación estratégica.**

Como ideal del federalismo subsidiario, el diseño y la implementación de políticas distributivas deben corresponder al orden de gobierno cuya escala geográfica se adecua al logro del bien común regional: el estatal. En la preferencia funcional descrita; la federación, los gobiernos municipales y otras estructuras sociales deberán colaborar al interior de las organizaciones que establezcan los gobiernos estatales.

Para el caso mexicano, se vive actualmente una coyuntura histórica en cuyo pasado el Presidente de la República constituía el único eje institucional para la implementación de proyectos de desarrollo regional. Posteriormente se pueden distinguir varias etapas, éstas van desde la difusión de los bienes públicos a solicitud de los gobiernos estatales durante el porfiriato (1876-1911), hasta el concesionamiento y la construcción reciente (2003-2009) del tren suburbano Buenavista Cuautitlán en un contexto intergubernamental coordinado. Destacan en una etapa intermedia todos aquellos proyectos industriales y turísticos, algunos exitosos y otros de viabilidad cuestionable, implementados en los años setentas bajo la visión de la *administración de la abundancia*.

Hacia el presente existe una creciente actividad de los gobiernos estatales dirigida hacia el proyecto e instalación de emplazamientos industriales y logísticos, para lo cual parten necesariamente de gestionar acciones conjuntas con la iniciativa privada y con otros niveles gubernamentales. Como reminiscencia porfirista renacida en 2005 a iniciativa de la *Conferencia Nacional de Gobernadores*, la Cámara de Diputados ha instaurado la reasignación anual de gasto sectorial federal hacia los estados, constituyendo así un mecanismo que atomiza el ejercicio presupuestal sin alcanzar a conformar una política conjunta de mayor objetividad. Las etapas recientes fueron ponderadas según su congruencia subsidiaria en la siguiente escala de evaluación.

**Escala de evaluación de las políticas distributivas que gestionan los gobiernos estatales.**

	<b>Capacidad de asociación.</b>	<b>Restricción competencial.</b>	<b>Evaluación subsidiaria.</b>	<b>Avance competencial.</b>
<b>8</b>	Los gobiernos estatales diseñan políticas distributivas que orientan eficientemente la acción gubernamental conjunta y la privada.	Existencia exclusiva de acuerdos estatales para la orientación eficiente de la acción gubernamental conjunta y la privada en las políticas distributivas.	Evaluación continua e integral de la acción gubernamental conjunta y la privada en las políticas distributivas estatales.	Liderazgo de los gobiernos estatales en el diseño de políticas distributivas con acciones gubernamentales y privadas conjuntas.
<b>7</b>	Los gobiernos federal y estatal diseñan políticas distributivas en paralelo, siendo necesario negociar las intervenciones mutuas.	Existencia de acuerdos federales y estatales para la orientación de las acciones en cuanto a sus intervenciones recíprocas de carácter distributivo.	Evaluación continua e integral de la intervención recíproca federal y estatal en cada una de sus políticas distributivas.	Participación de los gobiernos estatales en el diseño de políticas distributivas en paralelo a las estrategias regionales del gobierno federal.
<b>6</b>	El gobierno federal diseña políticas distributivas que delegan total o parcialmente a los gobiernos estatales.	Existencia exclusiva de acuerdos federales de delegación de políticas distributivas a los gobiernos estatales.	Evaluación continua e integral de la delegación de políticas distributivas a los gobiernos estatales.	Participación de los gobiernos estatales en las políticas distributivas que le delegue el gobierno federal.
<b>5</b>	El gobierno federal diseña políticas distributivas que involucran acciones de determinadas dependencias estatales.	Existencia exclusiva de acuerdos federales que involucren acciones estatales en las políticas distributivas.	Evaluación continua e integral de las acciones estatales en las políticas distributivas federales.	Participación mínima de los gobiernos estatales en las políticas distributivas del gobierno federal.
<b>4</b>	La gestión estatal de recursos PEF logra una coordinación intersectorial integral en el trámite y en la ejecución de los recursos PEF.	Celebración de cuatro convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la coordinación intersectorial integral en el trámite y en la ejecución de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 100%.

3	La gestión estatal de recursos PEF no cuenta con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta una ejecución de acciones parcialmente coordinada.	Celebración de tres convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la coordinación intersectorial en la ejecución de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 75%.
2	La gestión estatal de recursos PEF no cuenta con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta una ejecución de acciones centralizada en una dependencia.	Celebración de dos convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la ejecución centralizada de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 50%.
1	La gestión estatal de recursos PEF no cuenta con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta precariedad en la ejecución de los recursos.	Celebración de un convenio sectorial para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua del avance físico de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 25%.
0	Las acciones distributivas estatales no son coordinadas.	Celebración de ningún convenio sectorial para la descentralización de recursos PEF.	La evaluación no es factor para la depuración de las políticas distributivas.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 0%.

La escala anterior fue aplicada en el estudio que evaluó el desempeño de seis gobiernos estatales en función de sus políticas distributivas (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro), el promedio general fue de 3.08 y las capacidades encontradas fueron del siguiente orden<sup>71</sup>:

1. Según la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. El enfoque subsidiario impulsa el reforzamiento preferentemente de la organización estratégico-distributiva que establezcan los estados, promoviendo así su autonomía en la construcción del bien común regional. No obstante, se encontró que cuatro de seis estados que

<sup>71</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 140-141.

integran la muestra presentaban exclusivamente la reasignación de gasto sectorial federal, careciendo así de una organización de mayor trascendencia para coordinar el desarrollo regional. Los dos estados restantes, Baja California y Guanajuato, han implementado por iniciativa propia y en forma adicional a la reasignación del gasto sectorial federal, proyectos de desarrollo regional que han orientado la intervención del gobierno federal, la planeación urbana de los ayuntamientos y la inversión privada. El proyecto *Guanajuato puerto interior* (puerto seco logístico) es el que más se distingue hasta el momento por ser el más desarrollado y el que involucra la coordinación de un mayor número de entidades públicas y privadas.

2. Por la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. La esencia subsidiaria también consiste en evitar en lo razonable que el orden federal, como instancia superior, asuma directamente el diseño e implementación de políticas distributivas, debiéndose limitar a las intervenciones que soliciten los gobiernos estatales. En relación a lo anterior, los cuatro estados que presentaron exclusivamente el ejercicio de gasto sectorial reasignado suscribieron en 2008 de dos a tres convenios relativos, denotando, a juicio del gobierno federal, factibilidades diversas para la descentralización de ese rubro de gasto. Mientras que los dos estados que han implementado proyectos estratégicos propios, presentaron diferentes avances en la intervención de instancias públicas y privadas que habían sido capaces de convocar al momento de su estudio.
3. En atención a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. La perspectiva subsidiaria incluye valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia de los estados en cuanto a la planeación, coordinación e instrumentación directa del desarrollo regional. Sin embargo, no se detectaron evaluaciones oficiales sobre las capacidades subsidiarias de los estados.
4. Con relación al *avance competencial de las sociedades más simples*. El punto de vista subsidiario prescribe que los estados deberán procurar la ejecución directa del diseño e implementación de políticas distributivas, o bien, la federación podrá subsidiar tales funciones sólo por tiempo y circunstancias determinadas. Adicionalmente, para la iniciativa privada, la autoridad estatal deberá definir acciones económicas subsidiarias

para estimularla, regularla y complementarla sin remplazarla. La revisión del desempeño estatal permite determinar inicialmente una clasificación según el avance físico de las obras del gasto sectorial reasignado a fines del ejercicio 2008: Aguascalientes suscribió tres convenios y registró un avance del 77%, Jalisco y Guanajuato también suscribieron tres convenios pero el avance fue del 50%, Baja California registró el mismo avance pero sólo con dos convenios celebrados, Morelos contó con tres convenios y su avance fue del 33%, y Querétaro sólo celebró dos convenios para alcanzar un avance del 3%. Por su parte, como líderes en cuanto a su *avance competencial*, las diferencias de metas alcanzadas entre los proyectos estratégicos de Baja California y Guanajuato ha impedido determinar el mejor desempeño al respecto. La realidad fue que la crisis económica internacional del 2009 rezagó el proyecto bajacaliforniano del puerto marítimo logístico en *Punta Colonet*, una comparativa más precisa debe aguardar a que el proyecto se concrete, se adecúe o se cancele.

### **El gasto sectorial reasignado al gobierno del Estado de Hidalgo.**

Para conocer las particularidades del gasto federal reasignado al gobierno del Estado de Hidalgo, se revisaron los instrumentos correspondientes al ejercicio 2008 de los sectores comunicaciones, salud y turismo. En el primero de los casos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT, federal) transfirió cuatrocientos catorce millones de pesos al gobierno estatal para la ejecución de diecisiete obras, cinco de las cuales eran entronques carreteros y doce ampliaciones o modernizaciones de caminos<sup>72</sup>. Para formalizar la transferencia, el 28 de marzo del 2008 fue suscrito un convenio de reasignación de recursos entre la SCT y el gobierno estatal, el siguiente 21 de octubre cinco obras en lo específico recibieron una ampliación presupuestal, y el 3 de diciembre del mismo año fue celebrado un convenio modificatorio para ajustar en lo particular los montos de cada obra<sup>73</sup>. Las obras consideraban una estructura presupuestal del 100% de recursos federales, en cuyo caso, según la secuencia de autorizaciones, la mayor parte del año fue ocupada en la realización de ajustes presupuestales. Con respecto al avance físico se señala que el gobierno estatal no permitió el acceso a los avances de obra, sin embargo, por lo prolongado de la etapa de planeación presupuestal, y al indicarse que las transferencias

<sup>72</sup> Información proporcionada por la secretaria de comunicaciones y transportes, según solicitud al sistema INFOMEX gobierno federal con número de folio 0000900014611, 2 de marzo del 2011. Véase cuadro elaborado por el autor en los anexos.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

aplican para *aquellas obras que con anterioridad se tenían en proceso por esta entidad*<sup>74</sup>, puede deducirse que las obras se realizan generalmente con el financiamiento extemporáneo de varios ejercicios presupuestales. Al cierre del ejercicio 2008 acontecieron divergencias en la descentralización del gasto en comunicaciones, pues *en 2009 no se suscribió convenio de reasignación de recursos con el estado*<sup>75</sup>.

La Secretaría de Salud (SSA, federal), por su parte, transfirió al gobierno hidalguense, mediante convenio de fecha 28 de marzo del 2008, noventa y cuatro millones cuatrocientos veintiséis mil ciento siete pesos, mismos que fueron aplicados a siete acciones relativas a la construcción o ampliación de clínicas y hospitales<sup>76</sup>. La mayor parte de las obras consideraban una estructura presupuestal del 100% de recursos federales, sólo dos de ellas contaban con recursos estatales en un promedio del 27.12%<sup>77</sup>. Las obras del sector salud fueron francamente planeadas para su ejecución en varios ejercicios presupuestales, de tal modo que la duración media de las siete fue de casi cuatro años, con una asignación promedio por ejercicio (aunque no constante) del 33.42% del total federal<sup>78</sup>.

La Secretaría de Turismo (SECTUR, federal) también realizó transferencias al gobierno del Estado de Hidalgo en 2008, en este caso por noventa y nueve millones doscientos cuarenta y dos mil pesos para once acciones, diez de las cuales eran obras de rehabilitación de imagen urbana<sup>79</sup>. En forma similar al ajuste presupuestal realizado en el convenio con la SCT, el 31 de marzo del 2008 fue suscrito un convenio de reasignación de recursos entre la SECTUR y el gobierno estatal, y el 24 de septiembre del mismo año fue celebrado un convenio modificadorio para ajustar en lo particular los montos de cada obra<sup>80</sup>. Como diferencia significativa, las obras consideraron una estructura presupuestal cofinanciada por la federación y el gobierno estatal en proporción

---

<sup>74</sup> *Ibidem.*

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> Información proporcionada por la secretaría de salud, según solicitud al sistema INFOMEX gobierno federal con número de folio 0001200018211, 28 de febrero del 2011. Véase cuadro elaborado por el autor en los anexos.

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> Información proporcionada por la secretaría de turismo, según solicitud al sistema INFOMEX gobierno federal con número de folio 0002100001511, 31 de enero del 2011. Véase cuadro elaborado por el autor en los anexos.

<sup>80</sup> *Ibidem.*

50-50. Sobre los avances de obra, al 31 de diciembre del 2008, el adelanto físico promedio en las obras era del 47.86%, mientras que el financiero era del 50.73%<sup>81</sup>. En general, las obras alcanzaron el 100% de sus avances físicos y financieros hasta el 31 de mayo del 2010, esto es, diecisiete meses después de que concluyó el ejercicio presupuestal 2008. Adicionalmente, al igual que sucedió en los convenios SCT y SSA, las obras se realizan generalmente con el financiamiento extemporáneo de varios ejercicios presupuestales, ya que en el ejercicio 2008 dos obras estaban en su primera etapa, cuatro en su segunda, dos en su tercera, una en su quinta y una en su octava<sup>82</sup>.

### **La nueva refinería petrolera de Tula.**

El origen de este proyecto obedece a la iniciativa sexenal (2006-2012) de la entidad paraestatal *Petróleos Mexicanos* (PEMEX), sobre la construcción de una nueva refinería para cubrir las necesidades nacionales de derivados petroleros. Como antecedente, algunos empleados de PEMEX afirman que desde el principio resultaba obvio construir una nueva refinería en Tula Hidalgo<sup>83</sup>. Las razones eran la ubicación geográfica con respecto a la zona de mayor consumo nacional, la accesibilidad, la existencia de una refinería en la región (refinería Miguel Hidalgo, Tula), y el asentimiento del director de PEMEX<sup>84</sup>. Sin embargo, por presiones de varios gobiernos estatales hacia la autoridad federal, durante el año 2009 se celebró un proceso de selección entre once propuestas estatales<sup>85</sup>, y según algunos funcionarios hidalguenses el

---

<sup>81</sup> *Ibidem.*

<sup>82</sup> *Ibidem.*

<sup>83</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el subgerente de evaluación de la gestión del suministro (PEMEX corporativo), 15 de diciembre del 2010.

<sup>84</sup> Se dice: *el director de PEMEX estuvo de nuestro lado, eso le costó la chamba*. Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

<sup>85</sup> Deil S. Wright citó una situación similar acontecida durante la década de los ochentas en los Estados Unidos de Norteamérica: *"cortear a la armada a lo largo de la costa del Golfo: las ciudades están compitiendo por un puerto para acorazados"*. Para explicar el proceso previo Wright señaló: *el enfoque en la toma de decisiones de la armada sobre que puertos seleccionar era una interesante mezcla de subasta pública y negociación de las RIG (relaciones intergubernamentales). La armada envió propuestas a un gran número de ciudades, especificando la naturaleza, el alcance y los costos estimados de la inversión en puertos. Preguntó a cada ciudad interesada o zona urbana: ¿Qué pueden hacer ustedes por nosotros? La respuesta estatal-local fue sorprendente, si no es que abrumadora*. Wright, Deil S.; *para entender las relaciones intergubernamentales*, México, colegio nacional de ciencias políticas y administración pública, universidad autónoma de Colima, fondo de cultura económica, 1997, primera edición en español, p. 483.

orden final fue: primero, Salina Cruz Oaxaca; segundo, Tula Hidalgo; tercero, Tuxpan Veracruz; y cuarto, Lázaro Cárdenas Michoacán<sup>86</sup>. Posteriormente, al ser desechada la propuesta de Salina Cruz Oaxaca por la virtual inestabilidad social de la región, la opción de Tula Hidalgo ascendió al primer lugar<sup>87</sup>. Los funcionarios que integraron la propuesta hidalguense manifiestan que hicieron el mejor estudio estatal en función de los términos de referencia que entregó PEMEX: *les hicimos su chamba*<sup>88</sup>.

En esa propuesta, aparentemente fueron solucionados la totalidad de factores: *la dispersión por vientos, el acceso carretero y ferroviario, la disposición de agua, la infraestructura existe en ductos, la paz social y la gobernabilidad, la existencia de reservas territoriales y el asociacionismo en la región*<sup>89</sup>. En relación al contorno geográfico concreto, los funcionarios estatales involucrados relatan que, junto con empleados de PEMEX, sobrevolaron en varias ocasiones la región para señalarles varias reservas territoriales aptas para emplearse en la refinería<sup>90</sup>.

Después de que oficialmente se le otorgó la sede a Tula Hidalgo el 14 de abril del 2009, PEMEX dio un plazo de cien días para que el gobierno estatal transfiriera en donación un terreno de setecientas hectáreas, bajo advertencia de que sería reasignada la sede al Estado de Guanajuato (Salamanca, en donde también existe una refinería) en caso de incumplimiento<sup>91</sup>. El periódico *El Universal* contabilizó la suma periódica de hectáreas a través de sus publicaciones, al final de esa etapa (12 de agosto del 2009) fueron integradas ochocientas siete parcelas de los ejidos de Atitalaquia, San Bartolomé Doxey, Tlaxcoapan y Tula de Allende; con una superficie conjunta de seiscientos cuarenta y siete hectáreas. Cabe señalar que para persuadir a los ejidatarios sobre la venta de su patrimonio, el gobierno estatal les ofreció incluirlos en proyectos productivos que sustituyeran su actividad económica. Adicionalmente, para completar la superficie requerida por PEMEX, se sumaron a las tierras de origen social

<sup>86</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un funcionario estatal participante de la propuesta de nueva refinería en Tula Hidalgo, 13 de octubre del 2010.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

<sup>91</sup> El Estado de Guanajuato es de la misma extracción política que el ejecutivo federal mexicano.

cuarenta y ocho hectáreas de infraestructura, cinco de camino real y veinte de propiedad privada<sup>92</sup>.

Pese a los esfuerzos del gobierno estatal, el terreno que se aportó no fue el más conveniente a juicio de PEMEX, pues para acondicionarlo era necesario ejecutar obras preliminares no consideradas a efecto de: 1) desviar zanjas y canales de riego, 2) reubicar torres de alta tensión eléctrica, 3) clausurar basureros a cielo abierto, y 4) atender la conservación de una zona arqueológica de la etnia chingu<sup>93</sup>. Las nuevas condicionantes del proyecto tensaron la relación entre la federación y el gobierno estatal, pues éste último argumentó que con su rechazo a los terrenos adquiridos PEMEX estaba retrasando la ejecución del proyecto, en consecuencia, los medios de comunicación nacionales y estatales infundieron el escepticismo en la opinión pública con respecto al proyecto<sup>94</sup>.

Sobre esa etapa de gestión existen opiniones divididas: mientras algunos representantes de PEMEX afirman que la relación con sus homólogos estatales *no fue mala*<sup>95</sup>, éstos últimos señalan que los primeros fueron cambiados para que los sustitutos retomaran *de inicio los asuntos* y que así las mesas de negociación no tuvieran continuidad, además de aceptar que *se incumplió de ambas partes*<sup>96</sup>. En esas circunstancias ambos grupos debían coordinarse para obtener financiamiento a efecto de acondicionar del terreno, labor que además debía realizarse bajo el *ruido político* ocasionado por la *guerra de declaraciones* de los altos directivos federales y estatales. Bajo el discurso reiterado de que los gobiernos estatales carecen de financiamiento suficiente para obra pública, se gestionó que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2011 provisionara un monto para realizar el acondicionamiento del terreno que nos ocupa<sup>97</sup>.

Sin embargo, la solución del financiamiento para obras preliminares no representó el final de las tensiones, ahora surgió el apremio del gobierno estatal con relación al cumplimiento de los compromisos sobre proyectos productivos

---

<sup>92</sup> Secretaría de la reforma agraria; *proyecto refinera, avances en expedición de títulos de propiedad, RAN*; México, presentación *power point*, 12 de agosto de 2009, diapositivas 2 y 4.

<sup>93</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el subgerente de evaluación de la gestión del suministro (PEMEX corporativo), 15 de diciembre del 2010.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

para ejidatarios. En ese sentido, hacia finales del año 2010, funcionarios federales y estatales celebraron una reunión convocada por los últimos para que la obra relativa a la barda del terreno se constituyera como programa de empleo temporal para los habitantes de la región<sup>98</sup>. En este caso, los funcionarios de PEMEX expresaron su negativa argumentando restricciones sindicales, proponiendo en cambio un plan de desarrollo económico más amplio: *es necesario que la mesa trabaje de manera urgente en el diseño de dos planes estratégicos. El primero un plan de proveeduría consistente en la identificación de las empresas ubicadas en el estado que puedan participar como subcontratistas o proveedores dentro de las etapas de construcción del proyecto; el segundo un plan de capacitación y certificación de mano de obra, consistente en formar recursos humanos calificados y certificados en labores específicas con la finalidad de ponerlos a disposición de las empresas constructoras*<sup>99</sup>.

Por lo expuesto, se definieron los funcionarios estatales que trabajarían en cada plan, el primero fue encomendado a la Secretaría de Economía del Estado, el segundo fue asignado conjuntamente al Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI) y a la Secretaría de Desarrollo Social (área estatal de desarrollo sustentable)<sup>100</sup>. En este nuevo incidente, los medios de comunicación locales contribuyeron a la continuidad del ambiente tensionado: *el gobierno federal no libera los recursos para construir la barda de la refinería*. Para el año 2012, PEMEX había concluido los trabajos de la barda perimetral de la nueva refinería.

El relevo sexenal de la gubernatura estatal ocasionó que las reuniones de coordinación entre funcionarios federales y estatales dejaran de celebrarse. El equipo de transición del gobernador electo 2011-2017 participó en las reuniones de coordinación hacia finales del sexenio 2005-2011, los funcionarios de PEMEX consideraban que el relevo podría beneficiar en cuanto a que los nuevos funcionarios estatales tendrían una *visión diferente*<sup>101</sup>. Al inicio del nuevo sexenio el gobierno estatal ha buscado formalizar un convenio de coordinación según cuatro mesas de trabajo: desarrollo regional-ambiental,

<sup>98</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de la secretaría de desarrollo social del estado, 1° de julio del 2011.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el subgerente de evaluación de la gestión del suministro (PEMEX corporativo), 15 de diciembre del 2010.

infraestructura, desarrollo social y acciones municipales; de tal modo que sean considerados los impactos social, político y económico de la región<sup>102</sup>. Pese a los retrasos, aún puede considerarse que la nueva refinería petrolera de Tula Hidalgo iniciará operaciones en el primer trimestre del 2016<sup>103</sup>. No obstante, todavía queda pendiente que el gobierno federal, no exclusivamente PEMEX, demuestre capacidad para negociar con mayor exactitud (o bien seriedad) las intervenciones estatales y para mediar los intereses políticos locales. Asimismo, más allá de centrarse en la gestión de reasignaciones presupuestales federales, está también pendiente la definición e implementación de estrategias estatales de distribución del desarrollo económico en aprovechamiento de la nueva infraestructura industrial, advirtiendo entre otras cosas que, de once municipios impactados en la región<sup>104</sup>, sólo Tula tiene plan de desarrollo urbano<sup>105</sup>.

### **El proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH).**

El proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH) es una adaptación franca de un modelo de industrialización implementado con relativo éxito por algunos gobiernos estatales, el gobierno del Estado de Hidalgo lo expresó de esta forma: *en México diversas entidades federativas están impulsando plataformas logísticas, como las de San Luis Potosí, Guanajuato, Puebla, Tlaxcala, Sinaloa, Altamira, Monterrey, Estado de México y Yucatán, entre otras*<sup>106</sup>. Para focalizar ese modelo de industrialización en el territorio hidalguense, el gobierno estatal ha buscado aprovechar la planeación e inversión pública tradicionalmente privilegiada de la zona metropolitana del Valle de México, dentro de la cual se incluyó al municipio de Tizayuca al

---

<sup>102</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de la secretaría de desarrollo social del estado, 1° de julio del 2011.

<sup>103</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el subgerente de evaluación de la gestión del suministro (PEMEX corporativo), 15 de diciembre del 2010.

<sup>104</sup> Se considera que los municipios impactados en la región son: Tlaxcoapan, Atitalaquia, Tula de Allende, Atotonilco de Tula, Tepeji del Río, Tepetitlán, Tezontepec de Aldama, Tetepango, Ajacuba, Mixquiahuala de Juárez y Progreso de Obregón; todos ellos del Estado de Hidalgo.

<sup>105</sup> Al respecto, se asegura que la subsecretaría de desarrollo metropolitano de la secretaría de planeación del estado iniciará próximamente labores de planeación urbana. Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

<sup>106</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *plataforma logística de Tizayuca, presentación de gabinete PLATAH 190607*; México, presentación power point, diapositiva 2.

ser publicado el programa de reordenación urbana de dicha zona en 1997<sup>107</sup>. En estas condiciones, la justificación del proyecto PLATAH se ha expresado con sigue: *en los próximos 20 años la ZMVM incrementará su población en 5 millones de habitantes y requerirá de 36 mil hectáreas para los nuevos asentamientos... se estima que el Valle de Tizayuca recibirá a alrededor de 1.2 millones de personas en ese período... la demanda de empleo, hacen necesario planear y ejecutar proyectos de desarrollo regional sustentables*<sup>108</sup>. No obstante, cabe aclarar que los terrenos destinados al proyecto PLATAH se ubican en el municipio de Villa de Tezontepec, el cual se encuentra muy cercano al municipio de Tizayuca pero oficialmente fuera del perímetro geográfico declarado como zona metropolitana del Valle de México.

Hacia el año 2007, el proyecto PLATAH estaba constituido por los siguientes elementos:

1. Un aeropuerto, programado en una poligonal de novecientos cuarenta y cinco hectáreas<sup>109</sup>. La consideración de esta infraestructura hace pensar que el modelo a seguir es el proyecto *Guanajuato puerto interior*, el cual adjuntó un recinto fiscalizado y un parque industrial al aeropuerto internacional del Bajío.
2. La línea del ferrocarril constituye el límite entre la poligonal del aeropuerto y las áreas relacionadas en los siguientes numerales, ésta representa conexiones ferroviarias potenciales con los puertos del Golfo de México (Altamira y Veracruz), aunque a la fecha prácticamente no existe en ella locomoción.
3. Puerto seco, área de dos millones novecientos noventa y cinco mil quinientos sesenta metros cuadrados de servicios y depósitos<sup>110</sup>, los

---

<sup>107</sup> El municipio de Tizayuca fue incluido en el quinto contorno de la zona metropolitana del Valle de México, al ser el único municipio hidalguense en esa zona su ubicación es prácticamente periférica. Gobierno del Distrito Federal, gobierno del Estado de México, secretaria de desarrollo social; *programa de reordenación de la zona metropolitana del Valle de México*; México, 1997, p. 33.

<sup>108</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *plataforma logística de Tizayuca, presentación de gabinete PLATAH 190607*; México, presentación power point, diapositiva 3.

<sup>109</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *PLATAH, plataforma logística de Tizayuca, plan maestro*; México, presentación power point, septiembre de 2007, diapositivas 28, 31 y 32.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

cuales fueron diseñados para la recepción e intercambio de contenedores y otras cargas entre los diversos modos de transporte<sup>111</sup>.

4. Zona de actividad logística e industrial, superficie de un millón setecientos cuarenta y ocho mil setecientos sesenta y tres metros cuadrados con naves de finalidad logística, naves de finalidad industrial, zona de muelles de carga, patio de maniobras y recinto fiscal estratégico<sup>112</sup>. Según el diseñador, operará recibiendo insumos de diversos países o regiones para su procesamiento industrial y su posterior distribución en cadenas comerciales del área metropolitana, Estados Unidos y Canadá<sup>113</sup>.
5. Área habitacional para trescientas mil viviendas que beneficiarán a la población inmigrante de los próximos veinte años<sup>114</sup>.
6. Ciudad del transporte, extensión de un millón trescientos cincuenta y seis mil setecientos cincuenta y nueve metros cuadrados que incluía área comercial, servicios para transportistas, servicios vehiculares y estacionamiento<sup>115</sup>; todo ello para impulsar el mercado del transporte de mercancías en contenedores.

Para ejecutar el proyecto PLATAH, el gobierno del Estado de Hidalgo ha optado por realizar gestiones independientes con el gobierno federal y con la iniciativa privada, evidenciando así que el proyecto de obra civil y arquitectónica existe pero no así un plan de negocios estratégicamente efectivo. Como trámite más antiguo, se encontró que en el año 2000 el gobernador del estado (1999-2005) solicitó a la SCT la concesión para instalar en los terrenos del proyecto PLATAH un aeropuerto de carga con posibilidad de ampliación, o bien, para trasladar el aeropuerto de la ciudad de Pachuca (capital del estado)<sup>116</sup>. El trámite coincidió con el proyecto federal de construir

<sup>111</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *plataforma logística de Tizayuca, presentación de gabinete PLATAH 190607*; México, presentación power point, diapositiva 9.

<sup>112</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *PLATAH, plataforma logística de Tizayuca, plan maestro*; México, presentación power point, septiembre de 2007, diapositivas 28, 31 y 32.

<sup>113</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *plataforma logística de Tizayuca, presentación de gabinete PLATAH 190607*; México, presentación power point, diapositiva 10.

<sup>114</sup> *Ibidem*, diapositiva 3.

<sup>115</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *PLATAH, plataforma logística de Tizayuca, plan maestro*; México, presentación power point, septiembre de 2007, diapositivas 28, 31 y 32.

<sup>116</sup> Otras versiones al respecto aseguran que las gestiones del aeropuerto se iniciaron desde el sexenio estatal 1993-1999, y que la base fue la planeación urbanística que se realizó durante el sexenio 1981-1987. Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

un aeropuerto alternativo a la Ciudad de México en el año 2001, proceso en el cual compitieron los estados de México, Puebla, Querétaro e Hidalgo. La propuesta hidalguense esgrimió las bondades de la zona geográfica: (se trata de un) *valle despejado, carente de contaminación, con clima que va de seco a semiseco... las precipitaciones anuales alcanzan en promedio 350 mm, –alrededor de la mitad de las del aeropuerto internacional de la ciudad de México (AICM) y menos del 50 por ciento de las de Texcoco, que alcanzan 810 mm– . Esto significa que prácticamente no hay niebla. Adicionalmente, no existen elevaciones importantes en un perímetro de 18 kilómetros*<sup>117</sup>.

Sin embargo, la distancia con respecto a la ciudad central era la determinante en contra de la propuesta, pese a ello, el gobierno estatal argumentaba lo siguiente: *el recorrido desde la estación de trenes en Buenavista podrá realizarse en sólo 32 minutos*<sup>118</sup>. (El) *acceso por carretera (se optimizará por) la ampliación y mejoramiento de la salida a Indios Verdes, lo cual permitirá que se reduzca la duración del recorrido que actualmente es de 55 minutos, a menos de 40*<sup>119</sup>. (La ubicación del aeropuerto permitirá el) *vínculo Golfo-Pacífico por la autopista Manzanillo Tuxpan*<sup>120</sup>.

En el año 2001, el gobierno federal falló a favor de la propuesta del gobierno del Estado de México sobre establecer un aeropuerto en Texcoco. El ejecutivo federal decretó la expropiación de terrenos ejidales en San Salvador Atenco y el gobierno mexiquense se dispuso a cubrir las indemnizaciones, no obstante, el núcleo ejidal protagonizó una sólida resistencia al proyecto hasta lograr, *a filo de machete*, la cancelación. La resolución obligada fue la construcción de la terminal dos del aeropuerto internacional de la Ciudad de México en 2001, así como la remodelación de la terminal uno en 2004, por lo que las opciones de los estados de Querétaro, Puebla e Hidalgo fueron desechadas.

Con tales antecedentes, el trámite del gobierno hidalguense sobre la terminal aérea del proyecto PLATAH está aún pendiente según las mismas dos opciones

---

<sup>117</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *aeropuerto Tizayuca*, México, folio 069548, biblioteca central del Estado de Hidalgo, p. 5.

<sup>118</sup> Se recalca que a la fecha prácticamente no hay tránsito férreo en esa vía, mucho menos de pasajeros.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 21. Se aclara que la autopista Manzanillo Tuxpan a la fecha no existe, sólo se han abierto a la circulación algunos tramos que representan un porcentaje mínimo de la longitud total prevista.

iniciales: un aeropuerto de carga o el traslado del aeropuerto de Pachuca<sup>121</sup>. Durante el desarrollo inicial de la presente investigación, la SCT manifestaba que el trámite respectivo se encontraba en la etapa de *acreditación de capacidades jurídica, técnica, financiera y administrativa para la integración del expediente que comprende la documentación que presenta el solicitante, conforme a la ley de aeropuertos y su reglamento. El solicitante de una concesión para construir, explotar, administrar y operar un aeropuerto en el Estado de Hidalgo (mismo que nos ocupa en el presente), se encuentra en esa etapa, ya que ha presentado algunos documentos, más no la totalidad de ellos*<sup>122</sup>. Para ese momento, las etapas de análisis de la información presentada y de resolución estaban condicionadas a que el gobierno del Estado de Hidalgo complementara el expediente de su solicitud, para lo cual la SCT estimaba que el trámite completo sería efectuado en tres años<sup>123</sup>.

En contraparte, los funcionarios estatales tenían la seguridad de que la demora obedecía a la falta de afinidad política entre los ejecutivos estatal y federal, agregando al respecto que el argumento oficial de la SCT era que el proyecto aeroportuario PLATAH (interfería) *con la zona de influencia aérea de la base militar de Santa Lucia (Zumpango Estado de México)*<sup>124</sup>. Posteriormente, el 28 de junio de 2012, el gobierno del Estado de Hidalgo declaró a los medios locales que durante el mes de abril anterior la SCT había negado la concesión del aeropuerto que nos ocupa bajo los argumentos expuestos<sup>125</sup>.

Otras gestiones han tenido un desenlace diferente, tal fue el resultado del trámite de instalaciones aduaneras. En ese trámite, mediante oficio del 19 de mayo del 2004, el gobernador del estado manifestó al Secretario de Hacienda y Crédito Público *la falta de servicios aduanales en el estado, en particular en el corredor Tizayuca-Pachuca... estamos listos para presentar a quien Usted nos indique el proyecto en donde se considera podría prestarse el servicio aduanal a que hago referencia en este escrito, contando con el*

---

<sup>121</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un funcionario estatal participante del proyecto PLATAH, 13 de octubre del 2010.

<sup>122</sup> Información proporcionada por el instituto federal de acceso a la información y protección de datos, según solicitud 0000900079911 del sistema INFOMEX gobierno federal, y según recurso con número de expediente 2578/116 resuelto el 13 de julio de 2011, p. 9.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>124</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

<sup>125</sup> Neria, Gerardo; *Busca Hidalgo asesoría internacional para validar aeropuerto en Tizayuca*. En El Independiente de Hidalgo, 28 de junio del 2012, año 4, número 1153.

*apoyo financiero del gobierno estatal, los gobiernos municipales, así como los propios empresarios de la terminal intermodal*<sup>126</sup>. Ante la anuencia de la autoridad federal, el 22 de noviembre del 2004 la empresa distribución y servicios logísticos S. A. (DISELO), cuya ubicación es muy cercana a los terrenos del proyecto PLATAH, propuso habilitar una bodega para recibir carga bajo el régimen aduanero de depósito y recinto fiscal, relacionando además empresas de la región como usuarios potenciales.

En la secuencia de las promociones, para marzo del 2005 las partes acordaron celebrar un contrato de comodato e iniciar así el funcionamiento de las instalaciones aduaneras<sup>127</sup>. Otro aliciente para el proyecto PLATAH fue la apertura total del arco norte de la Ciudad de México a partir del 25 de agosto de 2009, se trata de una autopista de cuota concéntrica a la metrópoli central para ligar las radiales provenientes de Querétaro, Pachuca y Puebla. A su vez, se asegura que las gestiones del servicio de agua potable, del suministro eléctrico y de la liberación de derechos de vía presentan avances significativos<sup>128</sup>.

Sobre las gestiones que el gobierno estatal ha realizado con la iniciativa privada, para 2007 existía lo siguiente: a) una alianza estratégica con la empresa consultora española *PROINTEC* para la planeación, vinculación y participación del proyecto; b) una sociedad mercantil denominada “*Plataforma Logística de Tizayuca PLATAH, S.A. de C.V.*”; y c) capital social integrado con aportaciones públicas y privadas: gobierno del estado, empresarios hidalguenses, empresarios nacionales y empresas internacionales especializadas en logística<sup>129</sup>.

Con esa organización, el proyecto fue presentado en el país y en el extranjero a fin de integrar un mayor número de inversionistas, sin embargo, a partir de 2009 la crisis financiera internacional provocó desinterés en el proyecto y varios promovidos se retiraron<sup>130</sup>. Para el año 2012, el terreno del proyecto

---

<sup>126</sup> Información proporcionada por la unidad de enlace del servicio de administración tributaria (SAT), según solicitud con el número de expediente 0610100061311 del sistema INFOMEX gobierno federal, 24 de mayo de 2011.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

<sup>129</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *PLATAH, plataforma logística de Tizayuca, presentación de gabinete PLATAH 190607*; México, presentación power point, junio de 2007, diapositiva 15.

<sup>130</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un funcionario estatal participante del proyecto PLATAH, 13 de octubre del 2010.

plataforma logística de Tizayuca (PLATAH) sigue siendo baldío tal como lo muestra la fotografía “*Terreno del proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH)*” en los “*Anexos del Capítulo IV*”. Como avance relativo, durante la campaña presidencial del 2012 el aeropuerto del proyecto PLATAH pasó a formar parte de los compromisos del candidato del Partido Revolucionario Institucional (candidato ganador de la elección).

En resumen, la falta de inversión privada se suma a la demora en la concesión del aeropuerto y a la carencia real del servicio ferroviario, inclinándolo negativamente la balanza con respecto a logros concretados como la disposición de servicios básicos, aduaneros y carreteros. Sin una mesa de coordinación intergubernamental instalada, el proyecto PLATAH mantiene cierta exclusividad y ningún apresuramiento; imitando la conducta especulativa del sector inmobiliario. En ese sentido, la proyección de áreas habitacionales resulta ser un uso discordante con la industria y de justificación funcional cuestionable.

Por todo lo anterior, la realidad tangible es que, a once años de su inicio, el proyecto PLATAH se compone por: 1) un terreno patrimonial del gobierno del Estado de Hidalgo; 2) un proyecto de obra civil y arquitectónica; y 3) una agenda de gestión, pausada y no concurrente, de trámites sobre el proyecto referido. El gobierno estatal actual parece tener conciencia de las inconsistencias acumuladas al percibir el proyecto PLATAH como *piezas de ajedrez dispersas*, en cuyo contexto, *se quiere vender algo que sólo se tiene en el papel*, por lo que en la actualidad se percibe cierta apertura hacia el replanteamiento: *se deben cerrar carpetas y no seguir empeñado*<sup>131</sup>.

### **El proyecto puerto interior de carga Tepeji del Río (Hudchinson Port Holdings).**

El puerto interior de carga Tepeji del Río constituye una segunda adaptación del modelo de industrialización que ha resultado relativamente exitoso en otros estados. Su ubicación obedece al aprovechamiento de las prerrogativas de la zona metropolitana del Valle de México, guardando así analogía con el proyecto PLATAH, asimismo, se prevé la posible vinculación funcional con éste último emplazamiento. En ese sentido, la estación logística de Tepeji del Río operará con medios de transporte que arriben por la autopista México

---

<sup>131</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

Querétaro (considerada el eje carretero panamericano: 57 NAFTA Highway), por las vías férreas concesionadas a Ferrosur y a Kansas City Southern México (KCSM), y por el arco norte (cuya importancia estratégica se describe en el apartado anterior). Se considera que en Tepeji del Río se instalará el puerto seco más grande de Latinoamérica, el cual estará a cargo de la iniciativa privada y contará con cuarenta mil viviendas adjuntas<sup>132</sup>. Estará compuesto por dos fracciones, la zona de actividades logísticas y la terminal intermodal, ésta última incluirá una plataforma de carga, un patio de almacén de autos y la aduana<sup>133</sup>. La primera fase incluirá el desarrollo de doscientas hectáreas de un total de quinientas cuarenta y una<sup>134</sup>.

La gestión de la estación logística de Tepeji del Río *inició en lo empresarial, se jugó al revés que en el proyecto PLATAH*<sup>135</sup>, por lo cual, la gestión organizacional entre el gobierno estatal y la iniciativa privada se percibe sostenible y muy bien definida. En el año 2009 se constituyó un fideicomiso cuyo patrimonio se compuso por los terrenos que el gobierno estatal había aportado para el desarrollo del proyecto y sus reservas, por las obras y construcciones permanentes que en su caso se realizaran sobre los terrenos fideicomitados, y por las sumas de dinero provenientes de la venta de los lotes<sup>136</sup>.

Adicionalmente, existe un plan de negocios en donde se ha convenido las obligaciones del gobierno estatal: a) conseguir el establecimiento de la aduana; b) construir la vialidad de acceso a la zona de actividad logística y a la terminal intermodal, incluyendo la gaza de incorporación a la carretera federal Jorobas-Tula; c) construir el puente de cruce sobre las vías férreas concesionadas a la empresa Kansas City Southern de México; d) construir las espuelas de entrada y salida ferroviarias que interconectarán las vías de Ferrosur y de Kansas City Southern México (KCSM); e) construir la línea de transmisión eléctrica desde la nueva subestación principal *Ciudad Bicentenario* a los límites de la zona de

---

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, Hudchinson Port Holdings, Corporativo UNNE, zona de actividades logísticas Hidalgo; *presentación proyecto*; México, presentación power point, diapositiva 2.

<sup>134</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, secretaría de desarrollo económico, Mondragón; *Hidalgo*; México, presentación power point, diapositiva 21.

<sup>135</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

<sup>136</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, *elementos y compromisos básicos a ser incluidos en el contrato de fideicomiso*; México, mayo de 2009, p. 6.

actividad logística y de la terminal intermodal; f) ejecutar el movimiento de tierras y la construcción de plataformas a nivel de subrasante y ducterías en la terminal intermodal; g) obtener la factibilidad del acuífero y los permisos para perforación de pozos profundos; h) conseguir la factibilidad de descarga de aguas residuales y pluviales; i) construir los pozos y la infraestructura necesaria para las descargas de aguas pluviales y residuales; j) construir la línea de abastecimiento de agua potable para la zona de actividad logística y la terminal intermodal; y k) obtener el dictamen de manifestación ambiental y los permisos del instituto nacional de antropología e historia<sup>137</sup>.

La iniciativa privada, en lo general, adquirió el compromiso de elaborar todos los proyectos ejecutivos, de coadyuvar en todas las acciones anteriormente relacionadas, y de comprar para desarrollar o vender los lotes industriales resultantes del proyecto<sup>138</sup>. Es importante señalar que la mayor parte de las obras o acciones relacionadas en los incisos del párrafo anterior han rebasado ya las fechas comprometidas para su término (2009 y 2010). Por su parte, los trámites realizados ante instancias federales observan avances similares a los acontecidos en el marco del proyecto PLATAH, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, durante el desarrollo de la presente investigación, *no (contaba) con expediente o documento que detalle una autorización vigente otorgada por la dirección de transporte ferroviario y multimodal a favor de Hutchinson Port Holding en el municipio de Tepeji del Río*<sup>139</sup>. Mientras que el servicio de administración tributaria, respondiendo a la solicitud del Secretario General de Gobierno en el año 2010, consideró viable prestar el servicio aduanero que al efecto se requiera<sup>140</sup>.

Sobre esos avances, los funcionarios estatales relacionados con el proyecto determinaron renegociar los compromisos (se intuye que de términos en las acciones) para que la obra fuera concretada antes que el PLATAH. En febrero del 2012, el secretario estatal de desarrollo económico declaró a los medios: *“este mes entrará en operaciones la Terminal Intermodal Logística de Hidalgo de Hutchison Port Holding (HPH), el cual tendrán una capacidad para operar más de 1 millón de contenedores al año y será el gran distribuidor*

<sup>137</sup> *Ibidem*, pp. 7-11.

<sup>138</sup> *Ibidem*, pp. 11-14.

<sup>139</sup> Información proporcionada por la unidad de enlace de la secretaría de comunicaciones y transportes, según solicitud con el número de expediente 0000900105711 del sistema INFOMEX gobierno federal, 7 de abril de 2011.

<sup>140</sup> Servicio de administración tributaria (SAT), *oficio 800-08-00-00-00-2010-091*, 16 de agosto de 2010.

*de carga en la zona centro del país*”<sup>141</sup>. Para agosto del 2012, los campesinos del núcleo ejidal Melchor Ocampo habían bloqueado las entradas del puerto seco para exigir, “entre otras cosas, el reconocimiento de que el predio donde se construye la obra pertenece al municipio de Tepeji del Río y no a Atotonilco de Tula, así como trabajo para los ejidatarios, sus familias y los colonos de El Salto”<sup>142</sup>.

Para finalizar la revisión de este caso, se enfatizan los aspectos diferentes y similares con respecto al proyecto PLATAH. Como diferencia, la intervención de la iniciativa privada ha logrado ser determinante en cuanto a la promoción de la inversión privada, así como en la resolución de los proyectos ejecutivos y del plan de negocios. Se considera también que las dimensiones y alcances de este proyecto se han adecuado a la capacidad de la organización público-privada, pues la estación logística de Tepeji del Río representa el 88.86% de las áreas equivalentes del PLATAH, además de que en un inicio se ha planteado desarrollar sólo el 36.96% de la superficie total del proyecto.

Como aspecto similar, para el proyecto Tepeji del Río existe también una agenda de gestión de autorizaciones federales pausada y no concurrente, lo cual resulta apremiante resolver en virtud de todos los asuntos que se deben tramitar en dependencias como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la comisión federal de electricidad, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. A todo lo anterior se suma la necesidad de financiamiento para la ejecución de las obras que ha comprometido el gobierno estatal, para lo cual, ahora con proyectos y presupuestos más profesionales, la opción seguramente serán las reasignaciones o las transferencias compensatorias que también provienen del orden federal.

### **La intención de proyectar un tren suburbano México-Pachuca.**

De manera similar a los dos casos anteriores, el intento de proyectar un tren suburbano México-Pachuca representa la adaptación potencial de un modelo exitoso que funciona a partir del 2008 entre el Distrito Federal

<sup>141</sup> Castillo, Edith; *Este mes comenzará a operar el Puerto Seco en Tepeji del Río*. En Milenio, 3 de febrero de 2012, <http://hidalgo.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/be7341d7057366fef84c4f28fec06fd>.

<sup>142</sup> La policiaca, *Continúa bloqueo en la obra del puerto seco*. En La policiaca, la nota roja de México, 8 de agosto del 2012, <http://www.lapoliaca.com/nota-roja/continua-bloqueo-en-la-obra-del-puerto-seco/>.

y el Estado de México. También es un bosquejo que busca insertarse en el contexto metropolitano del Valle de México para aprovechar las ventajas de ser incluido en un sistema estratégico de planeación, contando así con financiamiento específico. Esto último se hizo patente con las declaraciones del coordinador metropolitano de la entidad desde el año 2009: *yo pensaría que este 2010 estaríamos integrando de manera formal los montos del Fondo de infraestructura federal porque hay coincidencia de las tres entidades, DF, Edomex e Hidalgo en que es un proyecto viable... se está pidiendo una cantidad para el mismo efecto pero para sus estudios de obras de infraestructura*<sup>143</sup>.

El discurso del funcionario señalado ha sido contradictorio según la gestión que esté desarrollando, pues después de que en 2009 afirmó la viabilidad del proyecto y solicitó recursos metropolitanos para estudios de su infraestructura, en 2010 señaló: *esta primera fase consiste en que la empresa ganadora efectúe los estudios necesarios para saber si este sistema de transporte público puede ser viable en las tres entidades y, en su caso, desarrollar la obra*<sup>144</sup>. En el año 2011, cuando el funcionario referido fue designado secretario de planeación del estado, él mismo anticipó la justificación de la demora: *tendrá que ser en el mediano plazo cuando por fin se concrete el proyecto del tren suburbano México-Pachuca*<sup>145</sup>. En esas circunstancias, el tren suburbano México-Pachuca tiene una franca orientación político-electoral: *hace varios meses hablaba sobre la propuesta de Viggiano (diputada federal por el PRI) de crear el suburbano de Pachuca a México, cosa que Xóchitl Gálvez (candidata a gobernadora en 2010 por la alianza PAN-PRD) retomó en su campaña*<sup>146</sup>. Para perfeccionar la viabilidad del proyecto desde una orientación más seria, los siguientes párrafos se ocupan del ejercicio de revisar el proceso de gestión intergubernamental del sistema tren suburbano Buenavista-Cuautitlán, el modelo a adaptar.

El proyecto reciente de trenes suburbanos fue tomado del *plan maestro del metro y trenes ligeros* (1996), corresponde a una iniciativa del Presidente de la República (2000-2006) para concretar una etapa rezagada mediante el uso

---

<sup>143</sup> González, Eduardo; *estudios del tren suburbano para 2010*. En Milenio On Line, 13 de noviembre de 2009, <http://impreso.milenio.com/node/8672716>.

<sup>144</sup> Miranda, Antonio; *pasaría tren suburbano entre Hidalgo y Edomex*. En El Universal, 30 de julio de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/698671.html>.

<sup>145</sup> Rico, José Luis; *tren suburbano, a mediano plazo en Hidalgo*. En El Sol de Hidalgo, 1° de mayo de 2011, <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2060918.htm>.

<sup>146</sup> Kikeleash; *Del tren suburbano de Pachuca a México*. En UN Hidalgo, 28 de julio de 2010, <http://unhidalgo.com/2010/07/del-suburbano-de-pachuca-a-mexico/>.

de la infraestructura federal instalada. En su etapa de planeación, se consideró que se propiciaría la salida definitiva de la ciudad central de los servicios tradicionales de transporte que comunicaban el área norte del Distrito Federal con la región adyacente del Estado de México, los cuales serían integrados como alimentadores. Consecuentemente, se afectarían los intereses transportistas al reducir las rutas que históricamente han defendido. El proyecto original está integrado por tres sistemas de ferrocarriles suburbanos dispuestos en forma radial: Buenavista-Cuautitlán, Naucalpan-Ecatepec y Aragón-Los Reyes. El primer tramo mencionado, ubicado en una región de alta y creciente densidad demográfica y actividad económica, fue concesionado al grupo español Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S. A. (CAF) el 24 de agosto de 2005<sup>147</sup>. La anuencia y colaboración de las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México fue concretada en un convenio suscrito por el Presidente de la República y los respectivos gobernadores el 11 de junio de 2003 en la estación Buenavista (Distrito Federal).

El estudio de viabilidad del ferrocarril suburbano Buenavista-Cuautitlán estableció una demanda potencial redituable. Por ello, la sustitución de los modos tradicionales de transporte por el sistema que nos ocupa se consideró adecuada en virtud de sus características: a) su desarrollo factible sobre una vía exclusiva y confinada, b) el emplazamiento de dos terminales y cinco estaciones intermedias en veintisiete kilómetros de recorrido con posibilidad de expansión a setenta y nueve kilómetros, c) la probable conexión con dos líneas de la red del metro de la Ciudad de México, d) el intervalo de recorrido en sólo veinticinco minutos de terminal a terminal, y e) una frecuencia de seis minutos entre trenes en hora pico.

Para la instalación del sistema tren suburbano Buenavista-Cuautitlán se requirieron dos tipos de obras. Las obras propias del sistema estuvieron a cargo de la empresa concesionaria, la cual se centró en resolver el diseño de dos estaciones en el desarrollo del sistema dentro del Distrito Federal (Buenavista y Fortuna) y cinco en el Estado de México (Tlalnepantla, San Rafael, Lechería, Tultitlán y Cuautitlán), además de adecuar las vías de modo que pudieran operar los nuevos trenes de pasajeros y siguieran funcionando los trenes de carga (se incluyó el confinamiento de la vía). Las obras relativas a modificaciones de carácter vial por el impacto que generó la vía confinada

<sup>147</sup> El concesionario resultó ser el grupo español Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S. A. (CAF), el cual se auto describe como *uno de los líderes internacionales en el diseño, fabricación, mantenimiento y suministro de equipos y componentes para sistemas ferroviarios*. Información publicada en <http://www.caf.es/caste/compania/index.php>.

estuvieron a cargo de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, en el ejercicio de recursos federales. En términos generales, las obras localizadas en el Distrito Federal fueron cuatro intersecciones viales con la vía confinada: Flores Magón, Eulalia Guzman, Circuito Interior y Eje Norte 4. Por su parte, en el Estado de México se proyectaron seis de estas intersecciones: 11 de Julio, Independencia, San Antonio, Venustiano Carranza, Morelos y Fresnos.

Todas las acciones descritas fueron motivo de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, por esta razón se firmaron convenios entre la SCT y los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México para la realización coordinada de: a) proyectos ejecutivos de intersecciones viales y peatonales, b) estudios de impactos vial y ambiental, c) ordenamiento de rutas de transporte, d) permisos y licencias, y e) atención vecinal. Para los dos primeros instrumentos relacionados intervinieron además asesores contratados, cuya coordinación estuvo a cargo de la empresa *Felipe Ochoa y Asociados*.

Por su parte, los ayuntamientos intervinieron en cuanto a las autorizaciones que les correspondió expedir, en la liberación de derechos de vía invadidos, así como en la atención vecinal. Para coordinar la participación de las entidades públicas y privadas en función de las obras a realizar, en el año 2006 se acordó la celebración de reuniones los días martes de cada semana a las 17:00 horas en una delegación de la secretaría general del gobierno mexiquense, ubicada en el municipio de Tlalnepantla. De la reunión semanal se derivaban mesas temáticas o reuniones especiales para tratar asuntos específicos.

El 7 de mayo del 2008 fue puesto en servicio el tramo Buenavista-Lechería, mientras que el tramo Tultitlán-Cuautitlán fue inaugurado hasta el 5 de enero del 2009. Fue criticable el hecho de que al iniciar su funcionamiento existían muchas obras inconclusas como los centros comerciales adjuntos a las estaciones, los puentes peatonales de acceso, los cruces peatonales sobre las vías, y las bahías para intercambio de medios de transporte. Más allá de los pendientes en infraestructura física, el gobierno del Estado de México dejó pendiente la reubicación de las rutas existentes de transporte para concretar el ideal de que éstas fueran reubicadas como alimentadoras en los paraderos de las nuevas estaciones del tren suburbano. Por lo anterior, el actual funcionamiento en paralelo del suburbano y las tradicionales rutas que confluyen a las estaciones del metro *Politécnico*, *El Rosario* y *Cuatro Caminos*; duplica irracionalmente los servicios y genera competencia por el

pasaje. Ello explica que algunas estaciones del sistema tren suburbano, como Tultitlán, se caractericen por el fracaso comercial.

Durante el desarrollo inicial de la presente investigación, la intención de proyectar un tren suburbano México-Pachuca enfrentaba un sinnúmero de decisiones a resolver. La anuencia y coordinación intergubernamental bajo convenio entre el gobierno federal y los tres gobernadores potencialmente involucrados no existía, algunos funcionarios estatales expresan: *no es aún tema metropolitano, sólo una empresa constructora hidalguense vendió la idea*<sup>148</sup>. A su vez, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como dependencia normativa federal, *no (contaba) con información relacionada con el proyecto de suburbano México Pachuca*<sup>149</sup>.

El gobierno hidalguense no había revelado a la opinión pública las características de diseño, sin embargo, la comparativa entre los veintisiete kilómetros de desarrollo sobre estructura urbana consolidada del tramo Buenavista-Cuautitlán, con respecto a los noventa y cinco kilómetros de desarrollo sobre estructura urbana intermitente del tramo México-Pachuca, de inicio infundía ciertas reservas. Por ello, se consideraba que debía estudiarse a detalle la demanda potencial, la posibilidad de confinamiento de vías, la ubicación de las terminales, las posibles conexiones, el intervalo de terminal a terminal y la frecuencia entre trenes; además de establecerse escenarios factibles de reordenamiento para las actuales rutas del transporte tradicional.

En cuanto a la posible distribución de obra civil entre el futuro concesionario y los gobiernos estatales, en el caso de que el proyecto se declarara viable, el primero de ellos deberá necesariamente construir una segunda vía paralela a la única existente en la actualidad, lo cual de inicio puede resultar poco atractivo porque esto acrecentaría el ciclo de recuperación de la inversión. Los gobiernos estatales, por su parte, deberán construir un mínimo de siete puentes en los puntos donde la vía confinada cruza con carreteras y caminos fuera de las áreas urbanas.

---

<sup>148</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un funcionario estatal involucrado en la intención de proyectar un tren suburbano México-Pachuca, 13 de octubre del 2010.

<sup>149</sup> Información proporcionada por la unidad de enlace de la secretaría de comunicaciones y transportes, según solicitud con el número de expediente 0000900118111 del sistema INFOMEX gobierno federal, 19 de abril del 2011.

El gobierno del Estado de Hidalgo particularmente debe destinar un terreno en la periferia del área urbana de Pachuca para construir la terminal ferroviaria de esa ciudad, ya que la antigua estación se convirtió en un museo patrimonial del gremio ferrocarrilero. De conservar la terminal hacia el centro, se necesitaría construir seis puentes más dentro del área urbana de Pachuca para que el nuevo tren suburbano accediera hasta ese punto, específicamente sobre las vialidades Maestranza (acceso a la estación), Constituyentes, Felipe Ángeles, Rojo Gómez, Colosio y Las Torres. Con todo esto, existía entre la clase gobernante estatal otras proyecciones más sensatas que la del mismo secretario de planeación: *en el actual sexenio el tren suburbano sólo llegará a Tecamac Estado de México, la expansión del servicio hacia territorio hidalguense dependerá del desarrollo del proyecto PLATAH*<sup>150</sup>. Finalmente, el 8 de junio de 2012 los principales diarios que circulan en el Estado de Hidalgo publicaron encabezados similares: *“descartan proyecto de Tren Suburbano... el plan original de una ruta de Pachuca al Estado de México es inviable, dice Alberto Meléndez”* (Godínez, 2012:8)<sup>151</sup>.

#### **Conclusiones del Capítulo IV.**

La evaluación de las políticas distributivas que gestiona el gobierno del Estado de Hidalgo, según la escala correspondiente del federalismo subsidiario, arroja un valor numérico de 4.25, lo cual posiciona a la entidad por encima de la media nacional lograda en estudios antecedentes (3.08). De manera más desglosada, el balance entre debilidades y fortalezas es el siguiente:

1. Para la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. Tres esquemas de interacción coinciden en inconcurrencias formales o inducidas. Sobre el gasto federal reasignado, la lógica de la instrumentación jurídica es el aplazamiento invariable de las acciones programadas con eventuales rompimientos de relaciones sectoriales determinadas, siendo evidente que en la verticalidad de las relaciones intergubernamentales ambas partes evaden cualquier colaboración político-estratégica. Cuando el gobierno federal diseña acciones que involucran la intervención del gobierno estatal, la implementación va del encono al aplazamiento, esto es, sin importar que las acciones sean unánimemente factibles, la implementación inicia en tensiones por la

---

<sup>150</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

<sup>151</sup> Godínez, Gustavo; *Descartan proyecto del Tren Suburbano*. En Milenio, 8 de junio de 2012, p. 8.

lucha de intereses de las partes para pasar al aplazamiento sistemático de acciones coordinadas por parte del gobierno federal.

Para el esquema deseable en el marco del federalismo subsidiario, la intervención coyuntural de sectores federales en los proyectos estratégicos del estado, la implementación va del aplazamiento a eventuales situaciones de encono, en otras palabras, el gobierno estatal no genera espacios de concurrencia y negociación intergubernamental, manteniendo así los proyectos estratégicos en la exclusividad y sin apresuramiento, de modo que al gestionar autorizaciones ante el gobierno federal éste responde aplazando algunas respuestas (las torales) pese al encono de la clase gobernante estatal.

Como relativo aliciente, la relación entre el gobierno estatal y la iniciativa privada, según dos proyectos similares de desarrollo, ha evolucionado desde la imposición de relaciones verticales hasta una implementación estratégica coordinada, lo cual representa un proceso de aprendizaje de altos costos y consecuencias. En todo lo anterior, los ayuntamientos del estado no juegan papel alguno. Según lo expuesto, un proceso de aprendizaje para la correcta coordinación estratégica entre los gobiernos estatal y federal no se vislumbra todavía, si este llega sus costos y consecuencias serán altísimos. La realidad es una sola: las diferencias de filiación política es un prejuicio determinante en las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos federal y estatal. Sin árbitro competente alguno, la situación es extrema pues las partes se distraen en exceso de su función como órdenes federales que deben coordinarse para implementar el desarrollo regional.

2. Sobre la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. El contexto es el retiro histórico del gobierno federal en materia de política distributiva, tendencia que trascendió en la era de los gobiernos neoliberales. Para el caso que nos ocupa, en lo particular, se ha generalizado además una intervención federal titubeante y evasiva cuando el gobierno del Estado de Hidalgo le realiza promociones al respecto.
3. En cuanto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. Se hace evidente, por todos los rasgos descritos

con anterioridad, que la evaluación de las capacidades subsidiarias no se practica formalmente.

4. Con relación al *avance competencial de las sociedades más simples*. De acuerdo a la participación del gobierno estatal en tres esquemas paralelos de desarrollo regional, su desempeño continuamente rezagado en las obras derivadas del gasto federal reasignado evidencia deficiencias técnicas de planeación y presupuestación. En segundo término, respecto a las acciones del gobierno federal con participación del gobierno estatal, el gasto federal actúa como elemento distractor afectando la atención del gobierno estatal hacia los impactos que generará la nueva refinería petrolera de tula. En tercer lugar, en cuanto a la implementación de proyectos estratégicos propios, las constantes universales son: a) la adaptación de modelos exitosos identificados en otros estados, b) el intento de implementación anticipada de proyectos sin considerar la incidencia de variables socio-económicas y de obras inducidas, c) la incapacidad demostrada en el diseño e implementación de acciones relacionadas con el sector comunicaciones y transportes, d) la focalización de todos los proyectos en el sur del estado por el intento de aprovechar las ventajas propias de la zona metropolitana de la Ciudad de México y, e) como consecuencia de lo anterior, el abandono del norte del estado con respecto a proyectos considerables de desarrollo regional.

Como fortaleza contenida que abonaría a la filosofía subsidiaria, algunos funcionarios estatales parecen estar consientes ya de las deficiencias cometidas, por lo que manifiestan que el desempeño técnico-estratégico debe destinarse a convencer (con más técnica que política) tanto en sus relaciones con la iniciativa privada como en las intergubernamentales, asimismo, se debe aprender a negociar con ventaja lo que el estado posee: tierras baratas y agua subterránea en relativa abundancia.

En concreto, al ser el desarrollo regional el rubro más trascendente de la gestión pública estatal, una propuesta sobre los antecedentes expuestos es compleja y esa condición se magnifica al considerar la actualización histórica. Por los antecedentes, la propuesta de asociación estratégica intergubernamental se orientaba a sortear el prejuicio existente en relación a las diferencias de filiación política de los gobiernos estatal y federal, de tal modo que se apresurara un proceso de conciliación y aprendizaje mutuo para la correcta

coordinación en un contexto post-burocrático. Sin embargo, considerando que a partir del 1° de diciembre del 2012 los gobiernos estatal y federal vuelven a coincidir en lo referente a su extracción política, la propuesta se reorienta hacia evitar la abstracción total del gobierno federal del ámbito estratégico regional, pero en un contexto intergubernamental que contenga el dominio de criterios políticos y sus intereses inherentes, sentando así un equilibrio racional con respecto a la ética social. Para el logro de lo último, la asociación estratégica intergubernamental debe contar con un examen permanente de subsidiariedad a cargo de eficientes guardianes subsidiarios. En la oportunidad del nuevo sexenio de gobierno federal el logro práctico de metas en los proyectos de desarrollo es relativo, lo realmente trascendental es que la base de la gestión intergubernamental deje de darse sobre identidades políticas, a veces contrarias y otras afines, para enmarcarse en una cultura que proyecte resultados de verdadero valor social.

En ese sentido, no queda duda de que la refinería de Tula será concretada, es también previsible que, en cumplimiento del compromiso político respectivo, el aeropuerto del proyecto PLATAH sea autorizado. Sin embargo, el principal cuestionamiento debe ser *¿contribuirán esas acciones a la distribución social de los beneficios del desarrollo regional?*, y considerando el desempeño potencial de las futuras mesas de coordinación intergubernamental *¿serán ellas agencias que traduzcan la inversión público-privada en desarrollo económico individualizado como criterio supremo y antes de atender intereses de clase?*, y si para realizar el examen permanente de subsidiariedad se integran representantes sociales *¿favorecerán ellos al equilibrio de intereses o sólo dificultarán la coordinación intergubernamental?* Si se logra que los ideales del *federalismo subsidiario* coincidan con los objetivos del desarrollo regional hidalguense, las estrategias que se diseñen deben ser eminentemente de carácter incremental (paso a paso y con ajustes sucesivos). En paralelo a la solución de los aspectos anteriores, es indispensable solventar las carencias del gobierno estatal sobre varios aspectos técnico-administrativos que menguan considerablemente su éxito como rector del desarrollo regional, entre ellas: la planeación integral del desarrollo regional del estado, la adaptación racional de modelos de desarrollo, la mitigación de impactos urbanos, la negociación de intervenciones sectoriales y sociales en los proyectos de desarrollo, la planeación y presupuestación de obras con énfasis en las relativas al sector comunicaciones y transportes, así como la evaluación de proyectos y, en pro de nuestra causa, aquella valoración de orientación subsidiaria.

## ANEXOS DEL CAPITULO IV

### **Obras y transferencias derivadas del convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos del año 2008, entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y el gobierno del Estado de Hidalgo.**

<b>Obras.</b>	<b>Transferencias al gobierno del Estado de Hidalgo en 2008.</b>
Paso a desnivel en la carretera federal Actopan – Ixmiquilpan, entronque con la carretera estatal Actopan – Tula.	\$ 20 000 000.00
Carretera federal Pachuca-Ciudad Valles, tramo Ixmiquilpan – Portezuelo.	\$ 15 000 000.00
Actopan - Atotonilco (10+000 – 15+000).	\$ 50 000 000. Asignación adicional 21 de octubre de 2008 \$ 20 000 000.
Progreso – El Tephe.	\$ 20 000 000. Asignación adicional 21 de octubre de 2008 \$ 10 000 000.
Zacualtipan – Zoyatla.	\$ 10 000 000.00
Maravillas – San Sebastián de Juárez.	\$ 14 000 000.00
Paso a desnivel de la carretera estatal Pachuca – Tulancingo, entronque carretero Pachuca – Real del Monte.	\$ 20 000 000. El 3 de diciembre de 2008 fue reconvenida a \$ 40 000 000.00
Juárez Hidalgo – Tlahuelilpa, tramo Acatitla – Iztlacoyotla	\$ 20 000 000.00
Libramiento Tizayuca.	\$ 15 000 000.00 Asignación adicional 21 de octubre de 2008 \$ 2 500 000.00
Entronque carretero federal México – Tuxpan con carretera estatal Huapancalco en Tulancingo (acceso a universidad politécnica).	\$ 25 000 000.00
Huapancalco – El Acocul – Estación de Apulco.	\$ 15 000 000.00
Boulevard de acceso a universidad politécnica, entronque carretero federal (México – Tuxpan).	\$ 25 000 000.00
Distribuidor vial Cubitos – La Paz, entronque carretero federal Pachuca – Ciudad Sahagún.	\$ 20 000 000.00 El 3 de diciembre de 2008 fue reconvenida a \$ 45 000 000.00 al fusionarse con la obra distribuidor vial panorámica entronque antigua carretera estatal La Paz – Boulevard Everardo Márquez, que contaba con una asignación de \$ 25 000 000.00

Distribuidor vial Tepeji del Río.	\$ 25 000 000.00
Carretera federal México – Tampico, acceso a Huejutla.	\$ 20 000 000.00 El 3 de diciembre de 2008 fue cancelada y su monto se le transfirió a la obra paso a desnivel de la carretera estatal Pachuca – Tulancingo, entronque carretero Pachuca – Real del Monte.
Huichapan – Tecozautla.	\$ 20 000 000.00 Asignación adicional 21 de octubre de 2008 \$ 5 000 000.00
Modernización de la carretera Tula – Tepeji, tramo Jalpa.	15 000 000.00 Asignación adicional 21 de octubre de 2008 \$ 2 500 000.00

Cuadro elaborado por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según solicitud al sistema INFOMEX gobierno federal con número de folio 0000900014611, 2 de marzo del 2011.

**Obras y transferencias derivadas del convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos del año 2008, entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, y el gobierno del Estado de Hidalgo.**

<b>Obras.</b>	<b>Transferencias al gobierno del Estado de Hidalgo en 2008 y, en su caso, aportaciones estatales.</b>	<b>Periodo de ejecución.</b>
Sustitución por obra nueva del hospital general de Tulancingo (proyecto ejecutivo y primera etapa), municipio de Tulancingo de Bravo	\$ 32 730 969.00 16.16% de la inversión total.	Inició en 2008. Concluyó en 2011.
Segunda etapa del hospital infantil de Pachuca, 60 camas, municipio de Pachuca de Soto.	\$ 32 000 948.00 8.98% de las transferencias federales totales. Aportación estatal de \$ 115 673 529.00, 24.50% del costo total de la obra.	Inició en 2005. Concluyó en 2010.
Centro estatal de transfusión sanguínea, municipio de Pachuca de Soto.	\$ 12 600 373.00 40.98% de la inversión total.	Inició en 2008. Concluyó en 2011.
Obra nueva hospital de especialidades, 60 camas, municipio de Pachuca de Soto.	\$ 10 000 000.00 4.95% de la inversión total.	Inició en 2008. Concluyó en 2011.
Obra nueva de salud de Santa Ana Hueytlalpan, municipio de Tulancingo de Bravo.	\$ 3 001 273.00 45.24% de la inversión total.	Inició en 2008. Concluyó en 2010.
Hospital Huehuetla, municipio de Huehuetla.	\$ 1 500 044.00 17.64% de las transferencias federales totales. Aportación estatal de \$ 3 600 000.00, 29.75% del costo total de la obra.	Inició en 2005. Concluida en 2008.
Construcción y equipamiento de la unidad de especialidades médicas (UNEME) en su modalidad de síndrome de obesidad, riesgo cardiovascular y diabetes mellitus (SoRID); municipio de Tula de Allende	\$ 2 592 500.00 100% de la inversión total.	Inició y concluyó en 2010.

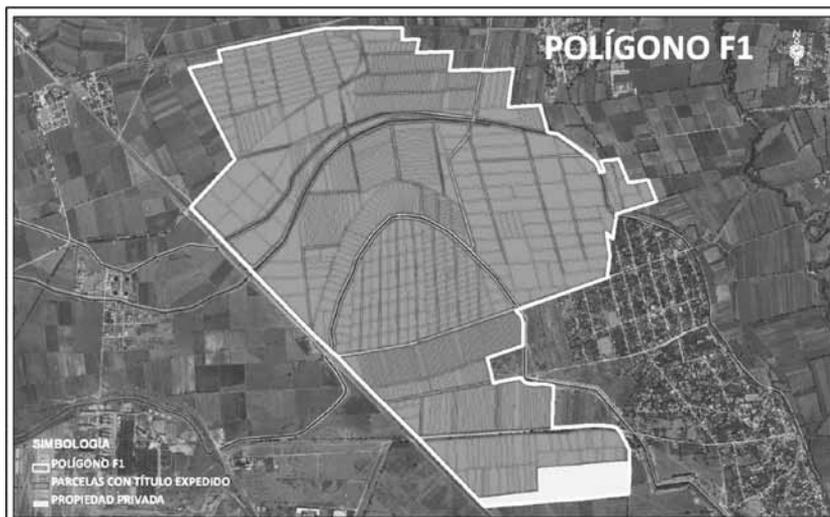
Cuadro elaborado por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Salud, según solicitud al sistema INFOMEX gobierno federal con número de folio 0001200018211, 28 de febrero del 2011.

**Obras y transferencias derivadas del convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos del año 2008, entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y el gobierno del Estado de Hidalgo.**

<b>Obras y montos transferidos en 2008 desde el sector federal.</b>	<b>Avances al 31 de diciembre de 2008.</b>	<b>Avances al 31 de diciembre de 2009.</b>
3ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento turístico de Huejutla de Reyes. \$ 23 797 935.00	Físico 42% Financiero 48%	Físico 71.99% Financiero 71.99%
2ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento turístico de Tula de Allende. \$ 32 659 043.63	Físico 64.82% Financiero 66.64%	Físico 99.74% Financiero 99.74%
2ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento turístico de Metztlán. \$ 10 792 000.00	Físico 25% Financiero 47.92%	Físico 100% Financiero 100%
3ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento del centro histórico de Pachuca. \$ 3 850 000.00	Físico 77% Financiero 42.36%	Físico 91.70% Financiero 91.59%
2ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento turístico de Huichapan. \$ 2 535 055.96	Físico 50% Financiero 42.35%	Físico 94.59% Financiero 84.32%
2ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento turístico en el centro histórico de Tecozautla. \$ 5 802 286.87	Físico 25% Financiero 38.12%	Físico 69.47% Financiero 69.47%
1ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento turístico de Nopala de Villagrán. \$ 4 277 248.92	Físico 35.45% Financiero 41.87%	Físico 95% Financiero 96.01%
5ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento turístico en el pueblo mágico Real del Monte. \$ 2 723 808.00	Físico 25.42% Financiero 45.96%	Físico 90.82% Financiero 90.82%
8ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento turístico en el pueblo mágico de Huasca de Ocampo. \$ 6 304 621.38	Físico 25.56% Financiero 49.23%	Físico 96.60% Financiero 98.60%
1ª etapa. Rehabilitación de imagen urbana y equipamiento turístico de Cuauhtepac. \$ 6 000 000.00	Físico 56.26% Financiero 65.59%	Físico 79.63% Financiero 79.58%

Apoyo mercadológico al programa regional "en el corazón de México". \$ 500 000.00	Físico 100% Financiero 70%	Físico 100% Financiero 70%
--	-------------------------------	-------------------------------

Cuadro elaborado por el autor con información proporcionada por la Secretaría de Turismo, según solicitud al sistema INFOMEX gobierno federal con número de folio 0002100001511, 31 de enero del 2011.



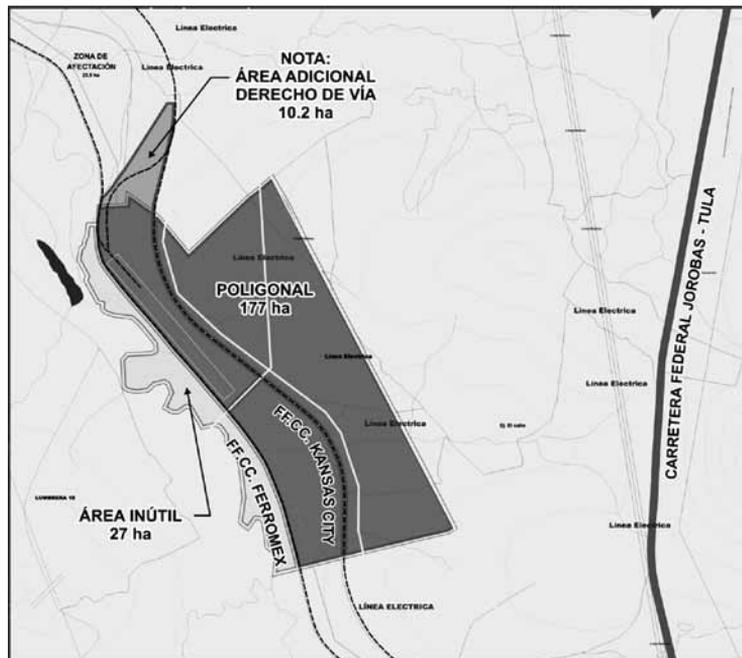
Terreno de la nueva refinería petrolera de Tula.



Terreno del proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH).



Terreno del proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH).



Terreno del proyecto puerto interior de carga Tepeji del Río (HPH).



Terreno del proyecto puerto interior de carga Tepeji del Río (HPH).



Construcción del tren suburbano Buenavista-Cuautitlán.



Vía para desarrollar el proyecto del tren suburbano México-Pachuca.





Pachuca de Soto.



## **Capítulo V.**

### **El ejercicio descentralizado de la política compensatoria según el gobierno del Estado de Hidalgo.**

#### **La multitud de acciones sin una estrategia estatal precisa.**

La desigualdad en la distribución individual del bienestar material históricamente ha generado la acción subsidiaria de un Estado benefactor. En los sistemas federales las funciones compensatorias deben distribuirse entre los órdenes o niveles constitutivos, esto es, entre la federación y los estados, niveles gubernamentales que han coordinado acciones en políticas de bienestar social. La secuencia histórica del México posrevolucionario inició con la acción múltiple de dependencias y organismos federales creados para la distribución universal de apoyos diversos. Lo anterior causó la indefinición de límites y funciones asistenciales entre los departamentos de la administración pública federal, mientras que en la población beneficiada constituyó incentivos negativos: aquellos que generan la conducta de reducir esfuerzos para mantener los beneficios.

Sin omitir los rasgos anteriores, en el México neoliberal se sumó: a) la estandarización de los problemas de la desigualdad; b) la focalización de las soluciones utilizando interpretaciones de la justicia distributiva; c) la separación de las políticas social y económica, cuya consecuencia principal ha sido el no trabajar en el ámbito productivo de los pobres; y d) la descentralización de fondos y programas, con todas sus inercias, hacia los gobiernos estatales, los cuales han operado en la ausencia de una estrategia de diseño propiamente local. Los distintos grados de apego subsidiario encontrados en un estudio que evalúa el desempeño de seis entidades federativas, y otros niveles hipotéticos que representan una mejor proyección subsidiaria, fueron ponderados para conformar la escala de evaluación que a continuación se presenta.

**Escala de evaluación de la *coordinación estatal de las políticas redistributivas.***

	<b>Capacidad de asociación.</b>	<b>Restricción competencial.</b>	<b>Evaluación subsidiaria.</b>	<b>Avance competencial.</b>
<b>8</b>	La coordinación sectorial estatal implementa una política redistributiva focalizada y estratégicamente equilibrada.	Aplicación puntual de los programas federales por los sectores estatales en virtud del predominio general de una estrategia redistributiva estatal.	Evaluación continua e integral de la política redistributiva estatal focalizada y estratégicamente equilibrada.	Más de cuatro sectores estatales implementan programas compensatorios propios.
<b>7</b>	La coordinación sectorial estatal implementa una política redistributiva basada en estrategias federales complementadas con estrategias estatales.	Aplicación preferente de los programas federales en un sector estatal en el marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua e integral de la política redistributiva estatal basada en estrategias federales complementadas con estrategias estatales.	Cuatro sectores estatales implementan programas compensatorios propios, con énfasis en la focalización y el equilibrio estratégico.
<b>6</b>	La coordinación sectorial estatal implementa una política redistributiva basada en estrategias federales complementadas con programas estatales.	Aplicación exclusiva de los programas federales en un sector estatal por la inexistencia de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua e integral de la política redistributiva estatal basada en estrategias federales complementadas con programas estatales.	Cuatro sectores estatales implementan programas compensatorios propios, sin que ellos representen adecuaciones estratégicas.
<b>5</b>	La coordinación sectorial estatal organiza y cofinancia la asistencia privada y la producción social de vivienda.	Aplicación preferente de los programas federales en dos sectores estatales en el marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua e integral de la organización y cofinanciamiento de la asistencia privada y de la producción social de vivienda.	Tres sectores estatales implementan programas compensatorios propios, con énfasis en la focalización y el equilibrio estratégico.
<b>4</b>	La coordinación sectorial estatal implementa programas federales inconexos y los complementa con programas estatales.	Aplicación exclusiva de los programas federales en dos sectores estatales por la inexistencia de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la implementación de programas federales inconexos complementados con programas estatales.	Tres sectores estatales implementan programas compensatorios propios, sin que ellos representen adecuaciones estratégicas.

3	La coordinación sectorial estatal se basa en que algunas dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Aplicación preferente de los programas federales en tres sectores estatales en el marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la coordinación basada en que algunas dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Dos sectores estatales implementan programas compensatorios propios, con énfasis en la focalización y el equilibrio estratégico.
2	La coordinación sectorial estatal se basa en que dos dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Aplicación exclusiva de los programas federales en tres sectores estatales por la inexistencia de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la coordinación basada en que dos dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Dos sectores estatales implementan programas compensatorios propios, sin que ellos representen adecuaciones estratégicas.
1	La coordinación sectorial estatal se basa en la intervención de una dependencia en programas federales implementados por otras para facilitar la focalización.	Aplicación preferente de los programas federales en cuatro sectores estatales en el marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la coordinación basada en la intervención de una dependencia en programas federales implementados por otras para facilitar la focalización.	Un sector estatal implementa programas compensatorios propios.
0	Las acciones redistributivas estatales no son coordinadas.	Aplicación exclusiva de los programas federales en los sectores estatales.	La evaluación no es factor para la depuración redistributiva.	Ningún sector estatal implementa programas compensatorios propios.

La escala de evaluación anterior fue la base de análisis del comportamiento subsidiario en una muestra de seis gobiernos estatales (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)<sup>152</sup>. Los resultados obtenidos en ese estudio se resumen de la siguiente forma:

1. En función de la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. Se deberá reforzar preferentemente la estrategia redistributiva de los estados, puesto que son ellos la sociedad benefactora intermedia entre el individuo y la instancia superior. Sin embargo, en la práctica, los grados de asociación estratégica estatal no se ajustan por completo a la esencia

<sup>152</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 163-164.

subsidiaria, pues la coordinación sectorial no se logra en cuatro casos de la muestra y en los dos restantes arroja resultados aún cuestionables. Para los casos que sí presentan una asociación estratégica estatal, la situación menos favorable se da en el Estado de Guanajuato, en donde existe un gabinete social cuya política central es el aprovechamiento de un programa federal como eje, adicionando acciones estatales en base a un asistencialismo focalizado. En el mejor contexto estatal, el Estado de Jalisco cuenta con una Comisión para el Desarrollo Social, cuya *estrategia integral de política social "Vive"* obedece a un modelo ideal con deficiencias de coordinación sectorial, y en el cual no se logra todavía el equilibrio entre acciones de capacidades, oportunidades de ingreso, patrimonio y asistencia.

2. Sobre la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. Se deberá evitar que la instancia superior (la federal) asuma directamente el diseño e implementación de políticas redistributivas. En contraste, la característica general es un centralismo normativo y financiero que proyecta la desconcentración del gasto: *estrategia coordinada e implementación descentralizada*. La Ley General de Salud determina una rectoría de gobierno federal basada en la regulación sectorial y en el financiamiento estratégico, y una ejecución directa de once especialidades de salud a cargo de los estados. La ley de asistencia social impulsa una concurrencia a nivel federal para definir una política nacional y para coordinar los programas federales y las entidades asistenciales. La Ley General de Educación faculta al ejecutivo federal para operar programas compensatorios, y define seis tipos de acciones paralelas para buscar la equidad. La proyección futura se resume en alcanzar una concurrencia estratégico-financiera.
3. En atención a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. Se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia de los estados en cuanto a la planeación e instrumentación directa de acciones compensatorias formuladas integral y objetivamente. Pese a lo expuesto, no se encontraron registros oficiales de las capacidades estratégicas estatales en materia compensatoria.
4. En cuanto al *avance competencial de las sociedades más simples*. Los estados deberán procurar la ejecución directa del diseño e implementación de políticas redistributivas acordes a la realidad regional, o bien, la federación podrá subsidiarles temporal y circunstancialmente. Como

precepto subsidiario importante, las políticas redistributivas de los gobiernos estatales deben considerar el fortalecimiento de la sociedad civil, su incidencia en acciones compensatorias determinadas, y su interacción con las instituciones estatales.

Para contrastar el contenido subsidiario expuesto, se presenta una clasificación lograda en la presente investigación según la multicitada muestra de seis estados. En la posición más alejada a la autonomía estratégica, el Estado de Morelos no aplica modificaciones importantes a los programas federales por iniciativa propia y no cuenta con programas de diseño propio, sus esquemas son mayoritariamente asistenciales y sólo algunos apuntan hacia un desarrollo comunitario por capacidades.

Guanajuato muestra cuatro estrategias sectoriales federales ampliadas con iniciativas locales, un sector estatal que implementa un esquema propio, y una clasificación conjunta de esquemas mayoritariamente asistenciales destacando como contraparte el desarrollo de un programa comunitario en vivienda social.

Baja California cuenta con tres estrategias sectoriales federales diversificadas con variantes locales, un sector estatal que desarrolla un esquema propio, y una tipificación conjunta mayoritariamente asistencial con algunos programas de desarrollo comunitario en capacidades.

Querétaro mejora con iniciativas propias dos estrategias sectoriales federales, cuenta con un sector estatal que implementa tres esquemas propios, así como con una clasificación general mayoritariamente asistencial en donde contrasta el desarrollo de esquemas dispersos de oportunidades de ingreso.

Aguascalientes amplía con iniciativas locales tres estrategias sectoriales federales, sobresale además un sector estatal que implementa ocho esquemas propios, y agrupa sus programas de manera mayoritariamente asistencial con algunos esquemas de desarrollo comunitario en capacidades y en organización.

Jalisco se encuentran cuatro sectores estatales que implementan varios esquemas propios, la clasificación general de los programas es mayoritariamente asistencial con sólo algunos de desarrollo comunitario en capacidades.

En resumen, el desempeño de los gobiernos estatales analizados en uso de la escala de evaluación denominada *la coordinación estatal de las políticas redistributivas* alcanzó el promedio de 2.16. Sobre estos antecedentes, los siguientes apartados desarrollan la evaluación subsidiaria del gobierno del Estado de Hidalgo.

### **La asociación estratégica general, la sectorial y la intergubernamental.**

Durante la administración estatal 2005-2011, la asociación estratégica general de la política social sólo puede describirse como un intento de coordinación según el funcionamiento efímero del Comité de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo. Desde la misma sesión de instalación, el 30 de septiembre de 2009, surgió la dificultad de coordinar al comité mismo pues quedó formado por ciento treinta y dos integrantes: el gobernador del estado como presidente, el secretario de desarrollo social como presidente suplente, los secretarios del gobierno estatal como consejeros secretarios, los ochenta y cuatro presidentes municipales del estado como consejeros municipales, los delegados de dependencias federales como consejeros delegados, diputados locales en función de sus comisiones como consejeros diputados, representantes de las cámaras de la industria de la construcción, representantes de la sociedad civil (colegio de economistas y colegio de ciencias políticas y administración pública), representantes del sector educativo (Universidad Politécnica del Municipio de Francisco. I. Madero, Universidad Tecnológica de Tulancingo y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey), y representantes del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)<sup>153</sup>.

En esta primera sesión se abordaron asuntos muy puntuales con referencia a los programas de adultos mayores y a un programa del Instituto Hidalguense de las Mujeres<sup>154</sup>. Pese a que quedó estipulado sesionar por lo menos dos veces al año, la segunda y última reunión se celebró casi quince meses después, el 13 de diciembre de 2010<sup>155</sup>. Sin embargo, cabe destacar que se incluyó un problema toral en esa agenda de fin de sexenio, pues se acordó la creación de tres subcomités para formular las propuestas programáticas del

---

<sup>153</sup> Información proporcionada para esta investigación por personal de la secretaría de desarrollo social del Estado de Hidalgo, 16 de noviembre del 2010.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> Información proporcionada para esta investigación por personal de la secretaría de desarrollo social del Estado de Hidalgo, 15 de diciembre del 2010.

ejercicio 2011 en materia de asistencia social, infraestructura y equipamiento respectivamente; evitando así la duplicidad de programas y acciones<sup>156</sup>.

Más allá de la Coordinación General de la Política Social, el esquema de coordinación que más se repite en el gobierno hidalguense es aquel en el cual una dependencia convoca a otras para que participen en la implementación de sus estrategias y programas. Se considera que el caso más completo es el que ha diseñado el Instituto Hidalguense de las Mujeres, pues contempla lo que ellos denominan mecanismos de adelanto de acuerdo a la siguiente clasificación: a) subcomité de equidad y género del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), el cual involucra a las secretarías estatales, institutos estatales, poder judicial del estado, Congreso Estatal, organizaciones no gubernamentales, representantes de la academia, delegaciones federales y representantes de partidos políticos; b) programa estatal de igualdad; c) sistema estatal para la atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres<sup>157</sup>; que a su vez incluye representantes de la secretaría de gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Seguridad Pública, el poder judicial del estado, los tribunales estatales, el Congreso Estatal y la Comisión Estatal de Derechos Humanos; d) las sesenta y cinco instancias municipales de las mujeres; e) las unidades institucionales de género, entre las que se encuentran las de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de la Contraloría, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud; y f) redes sociales comunitarias e institucionales<sup>158</sup>.

Un caso menos completo, aunque de mayor dinamismo en virtud del activismo político de la primera dama del estado, se centra en el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el cual, en acciones específicas, establecen convenios de colaboración con las secretarías estatales para el desarrollo de sus principales líneas de acción: la alimentaria y la de salud. La tendencia fue iniciada durante la administración estatal 1999-2005 con el establecimiento del Consejo Estatal Alimentario y Nutricional, mismo que en el sexenio 2005-2011 pasó a ser coordinado por el sector salud estatal, quedando como integrantes honorarios la presidenta del DIF

---

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> El marco normativo correspondiente es la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, cuyo reglamento está en proceso de elaboración.

<sup>158</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la directora del Instituto Hidalguense de las Mujeres, 14 de octubre del 2010.

y el mismo gobernador del estado<sup>159</sup>. Durante el ejercicio 2010, el principal programa alimentario de diseño estatal involucraba ya personal operativo de todas las secretarías estatales a manera de promotores. Las jornadas médicas representan otra línea de acción en la cual iniciaron interacciones operativas el sector salud y el DIF estatales a partir del sexenio 2005-2011<sup>160</sup>.

Otros casos reflejan una actividad muy moderada. La Secretaría de Salud cuenta con un subcomité de planeación del sector salud, el cual sesiona cuatro veces al año, lo coordinan el gobernador del estado y el secretario de salud, y convoca a todas las instancias de salud tanto públicas como privadas. Según la expresión de uno de sus integrantes, su agenda se compone de *asuntos que van saliendo*. A manera de ejemplo, en las sesiones próximas a octubre del 2010 se había estado exponiendo el plan maestro de infraestructura con objeto de coordinar la construcción de edificios de salud en el estado, en una sesión anterior a esa época se dio una plática informativa sobre seguro popular<sup>161</sup>. En materia de atención a adultos en plenitud, la estrategia estatal contempla el funcionamiento de un comité especial de adultos mayores, el cual sesionó dos veces durante el sexenio 2005-2011, la primera de ellas para su instalación y la segunda para convenir con el DIF estatal la delimitación de sus funciones, haciendo nuevamente evidente la duplicidad programática. Al respecto, cabe señalar que en el sector salud existe otro comité de adultos mayores, cuya misión se inscribe dentro de la especialidad geriátrica<sup>162</sup>.

Una tercera tendencia de asociación se refiere a la participación voluntaria de algunas dependencias estatales en ámbitos intergubernamentales especializados para cierto tipo de política social. Como caso más destacado, la Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo (JGAPEH) realiza actividades al interior de la *coordinación nacional de juntas de asistencia privada y organismos análogos*, organización que agrupa a las juntas de quince estados fuera del liderazgo federal, pues su presidencia tiene una duración bianual y queda a cargo de los mismos representantes estatales<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> Información proporcionada para esta investigación por la subdirectora de planeación institucional del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), 13 de enero del 2011.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> Información proporcionada para esta investigación por el director de planeación del sector salud estatal, 18 de octubre del 2010.

<sup>162</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del instituto para la atención de los adultos mayores, 10 de noviembre del 2010.

<sup>163</sup> Información proporcionada para esta investigación por el coordinador de la Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo (JGAPEH), 19 de enero del 2011.

En general, en ninguno de los tres tipos de asociación estratégica aludidos se noto la existencia de evaluación en el sentido subsidiario.

### **El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM).**

Este órgano desconcentrado actualmente no ejerce programas federales descentralizados. En el pasado reciente, durante los años 2003 y 2004, se ejecutaron recursos federales para aplicarse en un *programa de estímulos* que benefició a seiscientos adultos mayores, el cual consistió en habilitar talleres (carpintería, panadería, curtidos de piel, tallado de madera, y corte y confección) que además contaban con atención médica y odontológica. A los beneficiarios se les pagaba ochocientos pesos mensuales durante su capacitación y al final se les otorgaba equipo para que pudieran emprender un negocio propio. La inversión en el programa durante el año 2003 fue de diez millones de pesos, en 2004 se redujo a cuatro millones de pesos en virtud de que se eliminaron los incentivos y la entrega final de equipo. El programa incluyó la apertura de talleres en Actopan, Pachuca, Atitalaquia, Tula, Tlahuelilpan y Tulancingo<sup>164</sup>.

A cambio de no ejercer esquemas federales descentralizados, el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores ejecutó en 2010 veintitrés esquemas de diseño propio, de los cuales, nueve fueron acciones de capacidades (39.13% del total de acciones, cinco de capacidades directas y cuatro de capacidades indirectas), una de oportunidades de ingreso (4.34% del total de acciones), ninguna de patrimonio, y trece de asistencia (56.52% del total de acciones)<sup>165</sup>.

Las acciones de capacidades directas fueron: 1) *envejecimiento activo*, establece estrategias enmarcadas en la gerontología comunitaria para que los adultos mayores alcancen el máximo de salud, bienestar y calidad de vida en forma acorde a su contexto sociocultural; 2) *terapia ocupacional*, proporciona cursos-talleres de tres meses en carpintería, panes y pasteles, bisutería, tallado en madera, entre otros; 3) *campana permanente de prevención de accidentes*, cursos y talleres que orientan a los adultos mayores acerca del riesgo latente de accidentes a los que están expuestos; 4) *taller de expresión artística y cultural papelnonos*, actividades de reflexión y expresión para favorecer la relación de los adultos mayores con grupos de individuos que le permitan tener seguridad

<sup>164</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del instituto para la atención de los adultos mayores, 10 de noviembre del 2010.

<sup>165</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del instituto para la atención de los adultos mayores, 10 de noviembre del 2010.

y pertenencia en su ámbito de acción; y 5) *autoempleo*, gestión de becas de capacitación a través del servicio nacional de empleo<sup>166</sup>.

Otras acciones de capacidades, consideradas indirectas porque no aplican directamente a la capacidad del adulto mayor sino al entorno social que potencialmente le beneficia, fueron: a) *formación de familiares cuidadores de adultos mayores con alzheimer*, b) *por un trato digno para los adultos mayores*, c) *encuentros integracionales en escuelas y otros espacios de convivencia* para crear intercambio de saberes y experiencias, y d) *investigación gerontológica* para realizar un diagnóstico de la población adulta mayor<sup>167</sup>.

La única acción de oportunidades de ingreso se refiere al funcionamiento de una *bolsa de trabajo*<sup>168</sup>. En contraste, el rubro más extenso fue el de asistencia: 1) *casa de día*, ubicadas en los municipios de Actopan, Atitalaquia, Tlahuelilpan, Tula, Pachuca, Tepeapulco, Tulancingo, Huejutla y Zacualtipan; son instalaciones que ofrecen programas relacionados con la recreación, la cultura y la salud; 2) *unidades móviles gerontológicas*, dos unidades acercan los servicios de salud a los sujetos que viven en localidades de alta y muy alta marginación; 3) *laboratorio dental estatal*, ubicado en el fraccionamiento Punta Azul de Pachuca, proporciona prótesis dentales; 4) *apoyos asistenciales*, distribuye aparatos; 5) *atención médica*, servicios de medicina general, odontología, psicología, enfermería, nutrición, terapia física y trabajo social; 6) *cultura, recreación y deporte*; organiza este tipo de actividades en espacios públicos; 7) *credencial del adulto mayor*, permite descuentos en determinados establecimientos comerciales; 8) *asistencia jurídica*, otorga asesoría legal; 9) *redes formales de apoyo*, directorio de instituciones de apoyo<sup>169</sup>; 10) *abuelo turista*, brinda servicios turísticos sociales; 11) *has mi vida digna*, gestiona donaciones para otorgar apoyos destinados al mejoramiento de vivienda; 12)

---

<sup>166</sup> *Ibidem.*

<sup>167</sup> *Ibidem.*

<sup>168</sup> *Ibidem.*

<sup>169</sup> El Instituto para la Atención de Adultos Mayores ha promovido redes de gerontología comunitaria, con énfasis en la ayuda mutua, la autoayuda y la autogestión. En este caso, existen en el estado trescientos cincuenta y ocho grupos a los que se les ha instruido sobre la medición de signos vitales, sobre la atención básica de sus padecimientos, y sobre la existencia de instituciones formales e informales de apoyo. Las primeras se refieren a instancias gubernamentales, mientras que las segundas incluyen asociaciones civiles dedicadas a la atención de adultos mayores. Una tercera modalidad de organizaciones se refiere a redes de investigación que se han dedicado principalmente a conocer los tipos de apoyos para adultos mayores que se prestan por cada municipio.

*unidad de memoria*, evalúa y atiende las funciones mentales; y 13) *consultorio y laboratorio óptico*, proporciona lentes<sup>170</sup>.

### **El Instituto Hidalguense de la Juventud (IHJ).**

Los esquemas federales descentralizados que ejecuta el Instituto Hidalguense de la Juventud son dos, el primero de ellos se denomina *espacios poder joven*, con trece establecimientos en el estado destinados a lograr capacidades mediante la comunicación en la web, la lectura, la asesoría y el estímulo de la creatividad. El otro programa se considera de carácter asistencial y se denomina *línea joven a joven*, se basa en la orientación psicológica<sup>171</sup>.

Para complementar su objeto, el instituto que nos ocupa en el presente apartado ejecutó en 2010 catorce actividades de diseño propio, de las cuales, ocho fueron clasificadas como acciones de capacidades (57.14% del total de acciones, cinco de cultura cívica, dos de manifestación de talentos y una especializada en la capacidad de controlar el efecto de las bebidas etílicas), una se relacionó con oportunidades de ingreso (7.14% del total de acciones), ninguna correspondió al patrimonio, y cinco fueron de carácter asistencial (35.71% del total de acciones)<sup>172</sup>.

El grupo de mayor énfasis está constituido por una serie de eventos dirigidos a congregar jóvenes para la realización de servicio social masivo y así crear cultura cívica, pero cuya característica paralela, según expresiones de los mismos participantes, es la inducción de las masas juveniles hacia la militancia activa en el partido político gobernante: 1) *de pinta por Hidalgo*, durante veinte fechas se convocó a la rehabilitación de espacios públicos mediante voluntarios, en la más importante, seiscientos jóvenes se reunieron en la colonia La Raza de Pachuca mejorando paredes y canchas con grafiti, la Secretaría de Desarrollo Social del estado aportó pintura, comida y una playera; 2) *reforestación joven*, voluntarios trabajaron en dos fechas en coordinación con la comisión nacional forestal (que aportó los árboles), la acción principal se realizó en El Hiloche, Real del Monte; 3) *abriga tu estado*, voluntarios recolectaron ropa invernal para distribuirla en la sierra Tepehua, en Tenango, en Huehuetla y en San Bartolo, la actividad inició con un concierto del grupo

<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del instituto hidalguense de la juventud, diciembre del 2010.

<sup>172</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del instituto hidalguense de la juventud, diciembre del 2010.

*Intocable*; 4) *regala amor, dona un juguete*, campaña para la recolección de cinco mil juguetes para zonas marginadas en Tulancingo e Ixmiquilpan, la actividad inició con un concierto de *Gloria Trevi*; y 5) *recolección de granos*, campaña para la recolección de doce toneladas de comestibles básicos para la zona otomí-tepehua<sup>173</sup>.

Un segundo grupo se refiere a estimular la manifestación de talentos, destacando así, por una parte, diversos eventos de *arte y cultura* como exposiciones, teatro circense, así como concursos de cortometraje, fotografía, canto y baile; mientras que por otro lado, *diversidad 84* fue un sondeo de opinión en otros temas como religión, política y diversión<sup>174</sup>. El tercer tipo de actividades de capacidades se refiere a *si tomas, toma taxi*, campaña especializada en la capacidad de controlar el efecto de las bebidas etílicas mediante la cual se le otorgó una pulsera al conductor designado, o bien, se dispuso de taxis con descuento que ostentaban un distintivo<sup>175</sup>.

Por su parte, *empresas juveniles*, como única opción de oportunidades de ingreso, se basó en el fomento de actividades emprendedoras, la asesoría de trámites, y la gestión del financiamiento constitutivo (en 2009 se gestionaron tres millones de pesos para tal fin)<sup>176</sup>. Finalmente, las actividades de asistencia fueron las siguientes: a) *contacto joven la gira*, lleva los apoyos del instituto a comunidades por medio de stands de cada servicio; b) *tarjeta Hidalgo joven*, permite descuentos en 680 establecimientos comerciales; c) *organizaciones*, gestiones de descuento con notarios para constituirse, en 2010 se constituyeron ocho asociaciones; d) *salud juvenil*, asesoría por petición en escuelas públicas, para lo cual se emplean cinco psicólogas; y e) *beca Hidalgo joven*, cuyos beneficiarios son jóvenes de escuelas públicas en riesgo de abandonar los estudios, en 2010 se otorgaron quinientas veintiún becas que representaron un inversión de tres millones de pesos<sup>177</sup>.

### **El Instituto Hidalguense de las Mujeres (IHM).**

Este instituto ejecuta el programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas (PAIMEF, programa federal), el cual en su ejercicio 2010 contó con una transferencia de recursos del orden de los trece millones

---

<sup>173</sup> *Ibidem.*

<sup>174</sup> *Ibidem.*

<sup>175</sup> *Ibidem.*

<sup>176</sup> *Ibidem.*

<sup>177</sup> *Ibidem.*

novecientos sesenta y cuatro mil novecientos sesenta y seis pesos 31/100, mismos que fueron aplicados en la estrategia estatal: 1) armonización del marco jurídico de los derechos de la mujer; 2) formación de cuadros (que a su vez clasifica sus acciones en sensibilización, mujeres líderes, enlaces de oportunidades, jóvenes oboas, muerte materna, intérpretes, y procuración y administración de justicia); 3) difusión; 4) institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública estatal y municipal; 5) manuales, trípticos y protocolos; 6) diagnósticos; 7) base de datos SIRAVIGE (denuncia de violencia); 8) estadísticas desagregadas; 9) presupuestos sensibles al género; 10) patrimonio institucional; 11) creación de módulos de asesoría jurídica y psicológica; y 12) campañas contra la violencia<sup>178</sup>.

A su vez, los programas de diseño e inversión estatal contaron en su ejercicio 2010 con una inversión equivalente al doble de las transferencias del PAIMEF al alcanzar los veintinueve millones seiscientos cincuenta y un mil pesos. Los programas de diseño estatal fueron cuatro y se clasificaron en: uno de capacidades (25% del total de acciones), uno de oportunidades de ingreso (25% del total de acciones), ninguno de patrimonio y dos de asistencia (50% del total de acciones). Los rubros ejercidos en 2010 fueron los siguientes: a) *capacitación para el autoempleo* fue la acción de capacitación, beneficio a sesenta mil personas con una inversión de tres millones seiscientos cincuenta y siete mil pesos<sup>179</sup>; b) *credimujer hidalguense* representó oportunidades de ingreso, otorgando mil quinientos créditos con una inversión de doce millones noventa y cuatro mil pesos, para impulsar los proyectos productivos de jefas de familia, madres solteras, viudas, divorciadas, migrantes, y mujeres en condición vulnerables<sup>180</sup>; c) *becas para mujeres*, como acción asistencial, incluyó dos mil cuatrocientas becas desde primaria hasta doctorado destinadas a disminuir la desigualdad en comunidades indígenas como la huasteca, la tapegua y la otomí; la inversión ejercida fue de doce millones ochocientos mil pesos<sup>181</sup>; y d) *apoyos funcionales para la atención de padecimientos como el cáncer, la diabetes melitus, el lupus, etc.*, esta segunda acción asistencial generó una inversión de un millón cien mil pesos<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la directora del Instituto Hidalguense de las Mujeres, 14 de octubre del 2010.

<sup>179</sup> *Ibidem.*

<sup>180</sup> *Ibidem.*

<sup>181</sup> *Ibidem.*

<sup>182</sup> *Ibidem.*

## La Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo (SEDESOS).

Esta secretaría regularmente ejecuta tres programas federales descentralizados por el sector federal análogo, cuyos montos y metas del año 2009 fueron: 1) *programa de atención a jornaleros agrícolas*, de tendencia asistencial, registró siete millones ciento treinta y cuatro mil ochocientos setenta y dos pesos de inversión federal y dos millones quinientos noventa y un mil setecientos treinta y dos pesos de inversión estatal, alcanzando diez acciones en cuatro municipios<sup>183</sup>; 2) *programa de empleo temporal*, como oportunidad de ingreso, contempló nueve millones trescientos dieciocho mil setecientos ochenta y nueve pesos de inversión federal y tres millones novecientos veintidós mil ochocientos treinta pesos de inversión estatal, para lograr ciento trece acciones en treinta y nueve municipios<sup>184</sup>; y 3) *opciones productivas*, también como oportunidad de ingreso, ejecutó quince millones ochocientos cuarenta y tres mil seiscientos cuarenta y un mil pesos de inversión federal y siete millones ochocientos cuarenta y cinco mil seiscientos tres pesos de inversión estatal, con metas de seiscientos sesenta y seis acciones en cincuenta y ocho municipios<sup>185</sup>.

Adicionalmente, la SEDESOS opera dieciséis programas que, en algunos casos, aprovechan parcial o totalmente el presupuesto federal para financiar una estrategia de diseño propio que se implementa a través de seis áreas burocráticas: atención a indígenas, desarrollo social sustentable, fomento artesanal, atención a comunidades marginadas, proyectos de desarrollo social y atención a migrantes. Estos programas de diseño estatal, ahora con relación a la categorización utilizada para el presente análisis, se clasifican en uno de capacidades (6.25% del total de acciones), diez de oportunidades de ingreso (62.50% del total de acciones), ninguno de patrimonio, y cinco de asistencia (31.25% del total de acciones)<sup>186</sup>. El único programa de capacidades se denomina *programa de capacitación para el autoempleo*, contó en 2009 con una inversión estatal de cincuenta y tres millones quinientos noventa y cuatro mil pesos, e incluyó catorce acciones en cuatro municipios<sup>187</sup>.

<sup>183</sup> Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, según solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> *Ibidem*.

<sup>186</sup> Porcentajes calculados por el autor con información proporcionada para esta investigación por personal de la secretaría de desarrollo social del Estado de Hidalgo, 16 de noviembre del 2010.

<sup>187</sup> Información proporcionada para esta investigación por personal de la secretaría de desarrollo social del Estado de Hidalgo, 16 de noviembre del 2010.

Los diez programas de oportunidades de ingreso, así como sus montos y sus metas del año 2009 se relacionan a continuación:

- 1) *programa organización productiva para mujeres indígenas (POPMI)*, ejecución de proyectos de organización productiva para mujeres, un millón doscientos mil pesos de inversión federal y estatal, doscientos once beneficiarios;
- 2) *proyectos productivos para indígenas*, creación y consolidación de proyectos rentables, un millón cien mil pesos de inversión federal y cien mil pesos de inversión estatal, diecinueve acciones en diez municipios;
- 3) *juntos plantamos para el futuro*, proyectos relacionados con plantaciones agroforestales sustentables, un millón cuatrocientos sesenta y ocho mil ciento cuarenta y cuatro pesos de inversión estatal, mil setecientos ochenta y tres beneficiarios en veintiún municipios;
- 4) *juntos atención a zonas áridas y semiáridas*; proyectos enfocados al suministro de agua, un millón novecientos noventa y tres mil doscientos cuarenta y un pesos de inversión estatal, mil ochocientos cuarenta y seis beneficiarios en seis municipios;
- 5) *juntos cuidemos nuestra tierra*, proyectos agrícolas sustentables, doscientos cuarenta y nueve mil seiscientos setenta y cuatro pesos de inversión estatal, trescientos setenta y seis beneficiarios en el municipio de Lolotla;
- 6) *comercialización de artesanías*, promoción de los productos artesanales para su venta, un millón trescientos cuarenta y un mil ciento setenta y tres pesos de inversión estatal, doscientos treinta acciones en veinte municipios;
- 7) *ferias, vinculaciones y congresos*, ciento treinta y dos mil trescientos cincuenta y seis pesos de inversión estatal, diecinueve acciones en ochenta y cuatro municipios;
- 8) *proyectos productivos artesanales*, cuatrocientos sesenta mil pesos de inversión federal, seis acciones en seis municipios;
- 9) concursos artesanales, cuatrocientos treinta y tres mil pesos de inversión federal, seis acciones en tres municipios;
- 10) *fomento a las acciones productivas para grupos de migrantes de retorno y migrantes que se encuentren en sus comunidades de origen*, tres millones setecientos sesenta y dos mil quinientos treinta y cinco pesos de inversión federal y dos millones quince mil veinticuatro pesos de inversión estatal, mil novecientos dos acciones en ochenta y cuatro municipios<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> *Ibidem*.

A su vez, los programas de asistencia, sus montos y sus metas en el año 2008 fueron los siguientes: a) *liberación de presos indígenas*, apoyar con el pago de fianzas o cauciones para obtener libertad provisional, doscientos treinta y un mil setecientos treinta y siete pesos de inversión federal, treinta y cinco acciones; b) *Unidad de Servicios Integrales de Atención a Jornaleros Agrícolas (USI)*, asesoría jurídica y hospedaje temporal para que el tránsito migratorio, dos millones trescientos cuarenta y seis mil ochenta y siete pesos de inversión estatal, sesenta mil ciento setenta beneficiados; c) *apoyo con equipo de cómputo y mobiliario a escuelas relacionadas con el fenómeno migratorio*, dos millones trescientos treinta y ocho mil cuatrocientos dieciséis pesos de inversión estatal, dieciséis acciones en doce municipios; d) *subprograma de mejoramiento de vivienda*, dos millones trescientos seis mil seiscientos cuarenta y siete pesos de inversión estatal, siete mil quinientas treinta y cuatro acciones en sesenta y ocho municipios; y e) *subprograma de piso digno para mi casa*, cinco millones doscientos veintinueve mil novecientos ochenta y cuatro pesos de inversión estatal en materiales y cinco millones ochocientos cincuenta y ocho mil quinientos treinta y nueve pesos de inversión estatal en empleo temporal, cuatro mil ciento veinticinco acciones en conjunto<sup>189</sup>.

### **La Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo (SEPH).**

En forma similar al caso anterior, la Secretaría de Educación Pública del estado regularmente ejecuta tres esquemas que descentralizan el sector análogo del nivel federal y el Consejo de Fomento Educativo (CONAFE). Las denominaciones, montos y metas del año 2009 fueron:

- 1) *ver para aprender mejor*, de tipo asistencial, con una inversión de ochocientos setenta y cinco mil doscientos cinco pesos en proporción 50-50 federal-estatal, alcanzó una meta de seis mil cuatrocientos ochenta y tres anteojos distribuidos a alumnos de educación básica<sup>190</sup>;
- 2) por las *acciones compensatorias de fomento a la educación básica* (CONAFE), esquema de capacidades en la educación básica, se erogaron doce millones setecientos diecisiete mil seiscientos noventa y un pesos de inversión federal en útiles escolares, seis millones seiscientos quince mil doscientos setenta y tres pesos de inversión federal en auxiliares didácticos, veinte millones ochocientos ochenta mil pesos de

<sup>189</sup> *Ibidem*.

<sup>190</sup> Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, según solicitud con el número de expediente 00167010 del sistema INFOMEX Hidalgo, 14 de febrero del año 2011.

inversión federal y veinticinco millones quinientos noventa y cinco mil cuatrocientos pesos de inversión estatal en reconocimiento al desempeño docente, un millón setecientos noventa y cinco mil ochocientos pesos de inversión federal y ochocientos veintisiete mil setecientos pesos de inversión estatal en apoyo a la supervisión escolar, tres millones ciento cuarenta y nueve mil cuatrocientos veinticuatro pesos de inversión federal en apoyo económico a integrantes del equipo técnico y asesor técnico pedagógico, y catorce millones seiscientos sesenta y cinco mil ochocientos pesos de inversión federal en apoyo a la gestión escolar y apoyo económico y capacitación asesores comunitarios<sup>191</sup>; y

- 3) *programa nacional de becas (PRONABES)*, esquema de capacidades en la educación superior, se gastaron ciento nueve millones ciento cincuenta y tres mil quinientos sesenta pesos de inversión federal-estatal en proporción 50-50, para beneficiar al diez mil setecientos treinta y nueve becarios en el estado<sup>192</sup>.

La contraparte de lo anterior está constituida por cuatro programas que por iniciativa propia implementa la Secretaría de Educación Pública del estado, la mitad de ellos son de capacidades y la parte complementaria son asistenciales. Los programas de capacidades son: a) *programa de atención a los indicadores de deserción, reprobación y mejora del logro educativo*; cuya dinámica de trabajo es la formación de nodos escolares a través de veinte funcionarios que atienden de manera personalizada a los estudiantes en situación de riesgo de los niveles primaria y secundaria<sup>193</sup>; y b) *programa de reconocimiento al desempeño docente*, basado en la asignación de una compensación extraordinaria a profesores para que, en un horario extra-clase (dos horas de lunes a viernes), implementen dos periodos para regularizar a los alumnos que presentan bajos promedios y para apoyar a los candidatos a reprobación, respectivamente<sup>194</sup>.

Los programas asistenciales cubren las siguientes vertiente y metas: 1) *entrega de útiles escolares*, se entregan a estudiantes de educación preescolar, primaria y secundaria paquetes de útiles escolares, las metas 2010-2011 llegaron a seiscientos ocho mil seiscientos treinta y nueve paquete<sup>195</sup>; y 2) *programa*

<sup>191</sup> *Ibidem.*

<sup>192</sup> *Ibidem.*

<sup>193</sup> Información proporcionada para esta investigación por personal de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo, 11 de febrero del 2011.

<sup>194</sup> *Ibidem.*

<sup>195</sup> *Ibidem.*

de libros de texto gratuitos, fueron adquiridos ciento cuarenta títulos para educación secundaria, que equivale a una inversión de cuatro millones ciento noventa y ocho mil trescientos ochenta y dos pesos<sup>196</sup>.

### **El Centro Estatal de Lenguas y Culturas Indígenas (CELCI).**

Como organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, se considera que este centro desarrolla un programa de diseño propio para promover las capacidades relacionadas con la comprensión de las lenguas indígenas del estado. Los principales medios para lograr el objeto del Centro Estatal de Lenguas y Cultura Indígena son: 1) la instalación del *software Uantakua* en diez primarias del Valle del Mezquital y del *programa de cómputo para revitalizar la lengua Hñahñü* en diez primarias de Pachuca, y 2) la impresión trimestral de las revistas *Olinka* y *Experiencias Docentes* (3 mil ejemplares cada edición), y la edición del *diccionario en lengua Tepehua* (mil ejemplares) y del libro *Xa Fentho* en lengua Hñahñü (mil ejemplares)<sup>197</sup>.

### **El Bachillerato del Estado de Hidalgo (BEH).**

Éste es otro organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que, en su caso, desarrolla un programa de diseño propio para promover capacidades relativas a la educación media superior. Fue creado en 1994 bajo la denominación *Telebachillerato del Estado de Hidalgo*, con catorce planteles ubicados en las zonas más necesitadas de oferta educativa en ese nivel<sup>198</sup>. En 2007 cambió su nombre por el actual y creó más planteles hasta llegar a un total de cincuenta y siete, de los cuales se han transferido veintinueve a los subsistemas Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Hidalgo (CECYTEH), Colegio de Bachilleres del Estado de Hidalgo (COBAEH), y Centro de Educación Media Superior A Distancia (CEMSAD)<sup>199</sup>.

El rasgo característico del funcionamiento del Bachillerato del Estado de Hidalgo es iniciar planteles en las regiones del estado carentes de instalaciones

<sup>196</sup> *Ibidem.*

<sup>197</sup> *Ibidem.*

<sup>198</sup> Estas zonas se referían a las localidades de Acatlán, Almoloya, Huazalingo, Jatocán, Metztitlán, Papatlatla, PISAflore, Poxindeje, San Bartolo Tutotepec, Santa Cruz, Xochiatipan, Xochicoatlán, Ahuatitla, y San Agustín Tlaxiaca.

<sup>199</sup> Información proporcionada para esta investigación por personal de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo, 16 de febrero del 2011.

de educación media superior, para posteriormente transferirlas a otros sistemas y emplear su presupuesto exclusivamente en la función de continuar abriendo nuevos planteles en regiones carentes de escuelas de bachillerato. En el año 2010 el Bachillerato tenía presencia en veintiséis municipios y contaba con una matrícula de cuatro mil doscientos veintisiete alumnos, los estudios de nivel medio superior son complementados a partir del tercer semestre con capacitación para el trabajo en las siguientes especialidades: conservación de alimentos, corte y confección, carpintería y ebanistería, computación secretarial, construcción de vivienda, enfermería paramédica, estructuras metálicas soldadas, instalaciones domésticas, instalaciones eléctricas residenciales y comerciales, mecánica automotriz, y serigrafía. Cada plantel cuenta con dos especialidades<sup>200</sup>.

### **El Instituto Hidalguense de Financiamiento a la Educación Superior (IHFES).**

El IHFES, un organismo desconcentrado más del sector educativo estatal, implementa un programa de diseño propio en el rubro de capacidades destinado al financiamiento recuperable de la educación superior. Ese financiamiento, según sus términos: *es revolvente: despierta en el acreditado la conciencia de compromiso y solidaridad; es periódico: el contrato se lleva a cabo por periodo escolar; es flexible: se adapta a la situación personal; y es complementario: lo puedes usar para cubrir un porcentaje de cualquier gasto relacionado con tu educación*<sup>201</sup>. El porcentaje de financiamiento se determina mediante la evaluación de un proyecto académico que los interesados presentan en forma anexa a sus solicitudes. El programa permite financiar estudios en el estado, en el país o en el extranjero; siendo factible también financiar licenciaturas, maestrías, especialidades y doctorados. Las solicitudes son analizadas por un comité que resuelve por criterios relacionados con el desarrollo económico y social del estado, asimismo, la elegibilidad de las propuestas depende de la capacidad de pago del solicitante con relación al monto del crédito que se le asigna. Las metas históricas se refieren al financiamiento de trescientos veintiocho estudiantes entre 2005 y 2010<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, IHFES; *¿deseas realizar estudios de educación superior y no cuentas con el recurso suficiente para hacerlo?*, tríptico.

<sup>202</sup> Información proporcionada para esta investigación por personal del instituto hidalguense de financiamiento a la educación superior (IHFES), 16 de febrero del 2011.

## La Secretaría de Salud del Estado de Hidalgo (SSH).

El desempeño estratégico del sector salud del Estado de Hidalgo se refiere a realizar *acciones que se suman al cumplimiento de los programas federales*. A manera de ejemplo, existe un programa federal para *prevención y control de la rabia humana transmitida por el perro y otras zoonosis*, y en tal sentido el gobierno del estado adquiere unidades móviles para facilitar las acciones de este programa<sup>203</sup>.

Los esquemas médico asistenciales federales que orientan las acciones del sector salud estatal son veintinueve:

- 1) *prevención y control de la diabetes mellitus;*
- 2) *programa nacional de seguridad vial;*
- 3) *programa nacional de reducción de la mortalidad infantil y vacunación;*
- 4) *prevención, detección y atención temprana del cáncer de mama;*
- 5) *prevención, detección y atención temprana del cáncer de cérvix;*
- 6) *arranque parejo en la vida (embarazo saludable, parto seguro y puerperio sin complicaciones);*
- 7) *planificación familiar y anticoncepción;*
- 8) *prevención y control del VIH y otras infecciones de transmisión sexual (ITS);*
- 9) *prevención y control del dengue;*
- 10) *prevención, atención y rehabilitación de personas con discapacidad;*
- 11) *salud mental, depresión;*
- 12) *promoción de la salud: hacia una nueva cultura por la salud;*
- 13) *entorno y comunidades saludables (vinculación municipal en salud);*
- 14) *atención al envejecimiento;*
- 15) *salud sexual y reproductiva de los adolescentes;*
- 16) *prevención y atención de la violencia familiar y de género;*
- 17) *igualdad de género en salud;*
- 18) *prevención y control de la tuberculosis;*
- 19) *prevención y control del paludismo;*
- 20) *prevención y control de la rabia humana transmitida por el perro y otras zoonosis;*
- 21) *prevención y control de urgencias epidemiológicas y desastres;*
- 22) *vigilancia epidemiológica;*
- 23) *programa vete sano, regresa sano;*
- 24) *salud bucal;*

<sup>203</sup> Información proporcionada para esta investigación por el director de planeación del sector salud estatal, 18 de octubre del 2010.

- 25) *prevención y control de cólera;*
- 26) *prevención y control de la lepra;*
- 27) *otras enfermedades de transmisión viral (ETV, oncocercosis, intoxicación por picadura de alacrán, chagas, virus del oeste del Nilo);*
- 28) *prevención y tratamiento de adicciones; y*
- 29) *escuela y salud (vinculación en salud con escuelas desde nivel básico hasta superior)<sup>204</sup>.*

Adicionalmente, el equipamiento del sector salud estatal está integrado por un centro estatal de transfusión sanguínea, un laboratorio estatal de salud pública, ciento sesenta y ocho equipos de salud itinerantes (ESI), quince hospitales, cuatrocientos setenta centros de salud, cinco unidades móviles dentales, veintidós unidades especializadas y once caravanas de salud<sup>205</sup>.

### **El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIFEH).**

La estrategia del DIFEH está definida por dieciocho esquemas que descentraliza el sector análogo federal, de los cuales dos son de capacitación y dieciséis asistenciales: 1) *espacios de alimentación, encuentro y desarrollo*, distribución de raciones alimenticias diarias elaboradas *in situ* para la población abierta, 92.60% son para menores en edad preescolar y escolar; 2) *desayunos calientes*, reparto de raciones alimenticias de calidad nutricia y orientación alimentaria; 3) *desayunos fríos*, elaborados para niños en edad preescolar y escolar; 4) *plan Invernal*, distribución de apoyos en especie para combatir el frío; 5) *complemento alimenticio*; 6) *comunidad DIFerente*, capacitación para proyectos comunitarios; 7) *atención a grupos vulnerables*, distribución de apoyos en especie para vulnerabilidades específicas; 8) *procuraduría de la defensa del menor y la familia*, asesoría jurídica; 9) *casa cuna*, hogar para menores de cero a seis años mientras se resuelve su situación jurídica; 10) *casa de la niña*, hogar para féminas de seis a dieciocho años mientras se resuelve su situación jurídica; 11) *casa del niño*, hogar para varones de seis a dieciocho años mientras se resuelve su situación jurídica; 12) *casa de la tercera edad*, hogar para mayores de sesenta y cinco años en estado de abandono; 13) *casa de descanso*, espacio de convivencia para mayores de sesenta y cinco años; 14) *ayudas funcionales*, reparto de apoyos en especie para las discapacidades; 15) *atención en CRIH*, servicios de centro de rehabilitación; 16) *unidades básicas de rehabilitación (UBR)*, servicios de centros de rehabilitación municipales; 17) *prevención del riesgo biopsicosocial en centros PAMAR*, desarrollo

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, secretaria de salud; *actualización del programa estatal de salud 2005-2011*; 2008, pp. 51-54.

de habilidades protectoras en menores y familias; y 18) *CAIC*, educación preescolar para hijos de madres trabajadoras sin seguridad social<sup>206</sup>.

A su vez, los programas que el DIFEH considera de diseño propio son veintiuno y se encuentran distribuidos para su operación en dos áreas que constituyen su estructura burocrática: asistencia social y asistencia en la salud. En cuanto a su clasificación, seis esquemas son de capacidades (28.57% del total de acciones), ninguno de oportunidades de ingreso, uno de patrimonio (4.76% del total de acciones) y catorce de asistencia (66.67% del total de acciones). Los seis programas de capacidades son: a) *CDC urbanos*, desarrollo de habilidades para personas de escasos recursos; b) *casa de la mujer hidalguense*, capacitación laboral y educación media superior; c) *salud sexual*, educación temática; d) *calidad de vida en el adulto mayor*, capacitación gerontológica; e) *estrategia estatal de orientación alimentaria*, acciones formativas para la alimentación correcta; y f) *familias que aprenden*<sup>207</sup>, educación en valores familiares<sup>208</sup>. El esquema de patrimonio se denomina *nuevos hogares*, está destinado a la construcción de casas habitación para familias necesitadas<sup>209</sup>.

Los catorce programas de asistencia son: 1) *jornadas médicas de subespecialidad*, cirugías extramuros de bajo riesgo; 2) *hospital del niño DIF*, medicina general y de especialidades para menores entre cero y dieciocho años; 3) *voluntariado*, servicio voluntario para la asistencia; 4) *atención a población en condiciones de emergencia*, asistencia eventual; 5) *unidos por nuestras tradiciones*, apoyos en especie en eventos tradicionales, destacan navidad y día de reyes; 6) *albergue*, hospedaje temporal para personas vulnerables; 7) *hacia una vida mejor*, distribución de apoyos para discapacitados; 8) *taller de órtesis y prótesis*, dotación de apoyos específicos para discapacitados; 9) *diagnóstico auditivo*, medicina especializada; 10) *equinoterapia*, medicina especializada; 11) *programa preventivo contra cáncer de próstata*, medicina especializada; 12) *programa preventivo contra cáncer de mama*, medicina especializada; 13) *prevención y control de adicciones*, medicina especializada; y 14) *programa integral de alimentación (PIA)*, distribución de despensas<sup>210</sup>.

<sup>206</sup> Información proporcionada para esta investigación por la subdirectora de planeación institucional del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), 13 de enero del 2011.

<sup>207</sup> Este programa es emblemático del periodo administrativo 2005-2011, se inspira en escuelas para padres pero cuenta con manuales específicos diseñados por Vidal Schmil. Según una de sus principales promotoras, la subdirectora de planeación institucional del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ha beneficiado a más de doscientas mil personas en el estado.

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> *Ibidem*.

## **La Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo (JGAPEH).**

La JGAPEH se fundó a la mitad de la década de los veinte del siglo pasado como un organismo público descentralizado estatal, sin embargo, actualmente constituye una de las tres áreas del sistema DIF estatal (asistencia privada, las otras dos son asistencia social y asistencia en la salud). El presente texto le da a la JGAPEH un tratamiento especial en virtud de que constituye un modelo de integración funcional público-privado en materia de política redistributiva, lo cual hace que los esquemas públicos tengan alcances indirectos y que destaque la especialización estratégica de las acciones privadas. Esto es, las funciones de la JGAPEH son las de coadyuvar en los propósitos de las organizaciones de asistencia privada que registrados, su colaboración tiene dos vertientes: asesoría y apoyos económicos o en especie.

La asesoría busca: a) promover la constitución formal de las asociaciones con todos los requisitos normativos y a bajo costo, para lo cual ha celebrado convenios con notarios; b) profesionalizar el trabajo de las asociaciones; c) capacitar en cuanto a la ejecución de programas del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL); d) difundir las actividades de las asociaciones principalmente mediante la realización de una feria; e) dotar a las asociaciones de servicio social tanto universitario como voluntario; f) promocionar apoyos interinstitucionales como la atención médica; y g) promover una red mediante un reunión mensual que busca definir los problemas de cada asociación, capacitar principalmente para la recaudación de recursos, y coordinar apoyos mutuos entre las mismas organizaciones<sup>211</sup>.

Por su parte, los apoyos económicos o en especie son: 1) materiales para actividades (chaquira, bisutería, tejidos, televisores, etc.); 2) comodato de inmuebles de la JGAPEH; 3) pago de un porcentaje en la renta de locales, hasta un máximo del 50%; 4) materiales para la operatividad administrativa como PC, escritorios, sillas, etc.; 5) gasolina, 6) despensas para actividades con menores, y 7) en algunos casos, apoyos en efectivo derivados principalmente del programa de redondeo de la cadena de tiendas OXXO. Para lograr lo anterior, la JGAPEH cuenta con las siguientes unidades generadoras de recursos económicos: las casas de empeño y promotoras de crédito *Montepío*, el estacionamiento subterráneo de la Plaza Independencia de Pachuca, la renta de inmuebles, un módulo en la Secretaría de Relaciones Exteriores y el museo interactivo infantil *El Rehilete*<sup>212</sup>. La JGAPEH había registrado hasta enero

<sup>211</sup> Información proporcionada para esta investigación por el coordinador de la Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo (JGAPEH), 19 de enero del 2011.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

del año 2011 noventa y nueve asociaciones constituidas con base en el código civil del estado<sup>213</sup>.

<sup>213</sup> La clasificación de las organizaciones privadas de asistencia se desarrolla en la presente nota. I. Hogares Asistenciales para Niños, Niñas y Adolescentes: I.1. Casa Hogar de la Buena Madre, A. C.; I.2. Patronato de la Ciudad de los Niños de Pachuca, Hgo., A. C.; I.3. Casa de Protección y Orientación Juvenil, A. C.; I.4. Fundación Amor por Amor, A. C.; I.5. José María de Yermo y Parres, A. C.; I.6. Las Rosas Rojas, I. A. P. Cuidad de los Niños de Tizayuca, Hgo.; y I.7. Centro de Atención Social Infantil y Trato a la Adolescencia, A. C. II. Centros de Atención a Adultos Mayores: II.1. Club Arcoiris, Tiempo de Convivir, A. C.; II.2. Centro de Atención para Ancianos, A. C.; II.3. Abuelo en Plenitud, A. C.; II.4. Fundación Nicolás García de San Vicente, A. C.; II.5. Fundación María Domínguez Viuda de Álvarez, A. C.; II.6. Casa de Día Calidad de Vida, A. C.; II.7. Fundación Altruista San Francisco, A. C.; II.8. Grupo de Adultos Mayores, Edad de Oro Tlaxcoapan, A. C.; y II.9. Fundación Arco Iris de México, A. C. III. Instituciones para la Atención a Personas con Capacidades Diferentes: III.1. Asociación Down Hidalguense, A. C.; III.2. Ciegos Fundación Hidalguense, A. C.; III.3. Fundación Paso a Paso, A. C.; III.4. Centro de Terapia Educativa Hidalguense, A. C.; III.5. Misericordia a Personas con Capacidades Diferentes, A. C.; III.6. Centro de Rehabilitación Integral de Zimapán, Hgo., A. C.; III.7. Fundación Hidalguense de Ciegos y Débiles Visuales, A. C.; III.8. Centro Rehabilitación para Adultos y Niños Especiales, A. C.; III.9. Discapacitados de Cuauhtepec A. C.; III.10. Asociación Integral de Asistencia a los Trastornos del Espectro Autista, A. C.; III.11. Centro de Rehabilitación Multidisciplinaria para Personas con Discapacidad Tizayuca, A. C.; III.12. Olimpiadas Especiales de Hidalgo, A. C.; III.13. Centro de Rehabilitación de Integración Multidisciplinaria, A. C. IV. Centros de Atención a la Salud: IV.1. El Diamante de Fuego, A. C.; IV.2. Frente Nacional de Personas Afectadas por el VIH Sida, A. C.; IV.3. Más Amigos Más, A. C.; IV.4. Centro de Rehabilitación Nueva Vida, A. C.; IV.5. Casa de Recuperación para Mujeres y Hombres, Renovación Interior, A. C.; IV.6. Grupo Reto Hidalgo, A. C.; y IV.7. Red Hidalguense para la Prevención de la Discapacidad, A. C. IV. Centros de Atención a la Salud: IV.8. Fundación Titi de Ayuda Mutua, A. C.; IV.9. Asociación Mexicana de Ayuda a Niños con Cáncer de Hidalgo, A. C.; IV.10. Asociación Hidalguense de Trasplantes, A. C.; IV.11. Sociedad Mexicana de Profesionales para la Salud y la Educación, A. C.; IV.12. Colegio Hidalguense en Sexualidad Humana, A. C.; IV.13. Aprendiendo a Vivir el Duelo, A. C.; IV.14. Patronato del Hospital General de Pachuca, A. C.; IV.15. Fundación del Dr. Simi, A. C.; IV.16. Asociación Nacional de Terapia Ecuestre A. C.; y IV.17. Música, Arte, Cultura Academia y Ciencia, A. C. V. Instituciones de Atención a Personas Vulnerables: V.1. Asociación Altepe Macehual Tlapaneguiani, A. C.; V.2. Banco de Alimentos del Centro del Estado de Hidalgo, A. C.; V.3. Desarrollo Integral, Un Derecho Humano, A. C.; V.4. Voluntarias Vicentinas de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, A. C.; V.5. Asociación Regional de Silvicultores, Indígenas, Campesinos y Pequeños Propietarios Zona Centro A. C.; V.6. Fundación Pedro Arriaga Manzano, A. C.; V.7. Asociación Regional de Silvicultores, Indígenas, Campesinos y Pequeños Propietarios Zona Valle del Mezquital, A. C.; V.8. Fundación Amigos Solidarios con el Más Necesitado, A. C.; V.9. Gotas de Paz, A. C.; y V.10. Desarrollo Orquestal y Coral del Estado de México, A. C. VI. Instituciones de Vigilancia de Derechos Humanos y Atención a la Violencia Familiar: VI.1. Derechos Humanos, S.O.S., ONG, A. C.; VI.2. Fuerza y Corazón de la Mujer Hidalguense, A. C.; VI.3. Fuerza, Sentimiento y Mujer, A. C.; VI.4. Fundación Armonía Familiar, A. C.; VI.5. Fundación Emmanuel, I.A.P.; VI.6. Fundación para una Vida Verdadera y Humana, A. C.; VI.7. Mejoramiento Cívico y Social de Hidalgo, A. C.; VI.8. Mujeres al Alba, A. C.; VI.9. Nuhusehe, Educación y Desarrollo, A. C.; VI.10. Reintegración, Esperanza y Apoyo Social, A. C.; VI.11. Visión Indígena, A. C.; VI.12. Voluntariado Sociedad Sin Fronteras, A. C.; VI.13. En Familia Rompamos el Silencio, A. C.; VI.14. Fraternidad de Unidad y Apoyo Social Hidalguense, A. C.; VI.15. Dale Fuerza a Tu Corazón, A. C.; y VI.16. Tepehuacán Corazón y Esperanza, A. C. Gobierno del Estado de Hidalgo, DIF Hidalgo; directorio de organizaciones de asistencia privada, CD, pp. 3-4.

## **La Promotora de Vivienda del Estado de Hidalgo (PROVIH).**

Como organismo desconcentrado de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado, la PROVIH ejecuta los siguientes programas patrimoniales que descentralizan los organismos federales indicados: *Vivienda Rural* y *Tu Casa* del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), y *Esta es tu Casa* de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Como esquemas de diseño propio, la PROVIH ha centrado sus esfuerzos en la ejecución de un programa asistencial, aunque cuenta también con otro de orientación patrimonial a través del fomento crediticio. El primero de ellos, denominado *Programa Vivienda Rural*, contó con un techo financiero en el año 2009 de siete millones de pesos, mismo que se instrumentó mediante la distribución de paquetes de materiales de construcción cuyas aplicaciones y montos fueron: a) vivienda, veinticinco mil pesos; b) ampliación de vivienda, diez y siete mil novecientos setenta y cuatro pesos; y c) techumbre, seis mil quinientos pesos<sup>214</sup>. A su vez, el *Programa Vivienda Crédito* consistió en otorgar facilidades para la adquisición de una casa a crédito en los planes de las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLLES).

Como esquema patrimonial propio de PROVIH cuya ejecución tuvo lugar en el pasado reciente, *el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda tu Casa 2007* logró integrar el recurso federal del programa *tu casa* con las acciones de la inmobiliaria ARA, fundación Televisa y la fiduciaria PROVIVAH; además de utilizar reserva de suelo de la misma PROVIH. Los beneficiarios realizaron previamente acciones de ahorro para cubrir el enganche de la vivienda, así como la adquisición a crédito de un lote urbanizado. Las acciones se ubicaron en los municipios de: Tezontepec de Aldama (50 acciones con una inversión de tres millones quinientos mil pesos), Tepeapulco (32 acciones con una inversión de dos millones doscientos cuarenta mil pesos), Mixquiahuala (50 acciones con una inversión de dos millones ochocientos cuarenta y ocho mil setecientos ochenta y dos pesos) y Mineral de la Reforma (168 acciones con una inversión de siete millones ciento ochenta y dos mil pesos)<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> Información proporcionada para esta investigación por personal de la Promotora de Vivienda del Estado de Hidalgo (PROVIH), 19 de octubre del 2010.

<sup>215</sup> Información proporcionada para esta investigación mediante oficio PROVIH/3293/2010 de fecha 17 de noviembre del 2010, firmado por el director general de PROVIH.

## **El Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Hidalgo (PRTTEH).**

Este programa lo implementa una dependencia con el mismo nombre integrada a la Coordinación Jurídica de la Secretaría General de Gobierno. Como único esquema de carácter patrimonial, la regularización de la tenencia de la tierra se ejecuta mediante dos procedimientos: a) el *procedimiento administrativo* se ocupa para inmatricular propiedad privada sin antecedentes registrales, en ocasiones subdividida de hecho<sup>216</sup>; y b) el juicio civil *Ad Perpetuam* aplica en propiedad privada sin título pero sólo cuando los ocupantes hayan ejercido la posesión pacífica por más de cinco años consecutivos. La secuencia del procedimiento incluye el alta en el padrón catastral, las testimoniales de dos personas, la constancia de obras públicas municipales de que el terreno no es área verde o de servicios públicos, y la protocolización de la sentencia mediante tarifas económicas por haber celebrado un convenio con el colegio de notarios del estado (seiscientos pesos por sentencia).

Los juzgados en los que más se han ejercido este tipo de procedimientos son Pachuca, Tulancingo, Tizayuca, Huejutla y Apan<sup>217</sup>. En general, por ser un programa social su aplicación está prohibida para terrenos mayores de cinco hectáreas, parcelas o áreas agrícolas de riego, o bien que su valor comercial sea elevado<sup>218</sup>. Las metas aproximadas del programa son de dos mil a dos mil doscientos trámites al año<sup>219</sup>. Los programas de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y del Registro Agrario Nacional (RAN), organismos federales que regularizan terrenos a partir de la propiedad social, no están vinculados al programa que nos ocupa en el presente apartado<sup>220</sup>.

## **La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Hidalgo (STPSEH).**

Esta secretaría regularmente opera seis programas que descentraliza el sector federal análogo: a) *bolsa de trabajo del servicio nacional de empleo*, b) *portal de empleo* ([www.empleo.gob.mx](http://www.empleo.gob.mx)), c) *programa de trabajadores agrícolas*

<sup>216</sup> Información proporcionada para esta investigación por el secretario ejecutivo del programa de regularización de la tenencia de la tierra, 25 de enero del 2011.

<sup>217</sup> *Ibidem.*

<sup>218</sup> *Ibidem.*

<sup>219</sup> *Ibidem.*

<sup>220</sup> *Ibidem.*

*temporales México-Canadá, d) sistema nacional de empleo por teléfono, e) BÉCATE (apoyos económicos para la capacitación laboral), y f) subprograma de movilidad laboral interna sector agrícola (SUMLISA)*<sup>221</sup>.

Los programas que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Hidalgo opera por iniciativa propia son uno de capacitación (16.67% del total de acciones), cinco de oportunidades de empleo (83.33% del total de acciones), y ninguno de patrimonio ni de asistencia. El esquema de capacitación se refiere a un taller para la búsqueda de empleo, mientras que los programas de oportunidades de trabajo son cinco bolsas laborales focalizadas: 1) *días de empleo*, concentración de buscadores de empleo para dos o más oferentes; 2) *ferias y microferias de empleo*; 3) *ofertas de empleo*, publicación quincenal; 4) *programa abriendo espacios*, empleo para adultos en plenitud; y 5) *programa causa joven*, con opciones para jóvenes<sup>222</sup>.

### **El Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI).**

Este instituto no opera programas federales descentralizados, en cambio ejecuta un programa de diseño propio para *atender las necesidades de capacitación de todos los municipios del Estado de Hidalgo*<sup>223</sup>. Según el programa operativo anual, en el año 2010 se atendieron cincuenta y un mil trescientos cincuenta y siete alumnos en trece municipios con sede fija y seis localidades con sede móvil<sup>224</sup>.

### **Conclusiones del Capítulo V.**

En función de la esencia subsidiaria, los factores que afectan la dirección preferente del gobierno de Hidalgo sobre la política redistributiva estatal son:

1. Según la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. El Comité de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo ha sido un intento efímero de asociación estratégica general para depurar la política social estatal. Los problemas en su funcionamiento fueron: a) al quedar

<sup>221</sup> Información proporcionada para esta investigación por personal de la secretaria del trabajo y previsión social del Estado de Hidalgo, 1° de junio del 2011.

<sup>222</sup> *Ibidem*.

<sup>223</sup> Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI), *Programa operativo anual*, 2010.

<sup>224</sup> *Ibidem*.

compuesto por ciento treinta y dos miembros, su integración resultó ejecutivamente impráctica; y b) pese a que quedó estipulado sesionar por lo menos dos veces al año, durante el sexenio 2005-2011 sólo se celebraron dos reuniones con un lapso de casi quince meses entre ambas.

2. Con base en la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. El centralismo normativo y financiero afecta principalmente a tres dependencias estatales (de un total de quince analizadas) cuya proporción entre los programas federales descentralizados y los de diseño estatal va desde la superación de los primeros sobre los segundos hacia el equilibrio de ambos. Las dependencias y proporciones de programas federales-estatales son las siguientes: 29/0 en la Secretaría de Salud del Estado de Hidalgo, 3/2 en la Promotora de Vivienda del Estado de Hidalgo (PROVIH), y 6/6 en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Hidalgo.
3. Con respecto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. Se confirma la tendencia nacional en relación a la inexistencia de evaluaciones oficiales sobre las capacidades locales en materia compensatoria.
4. Sobre el *avance competencial de las sociedades más simples*. El ideal de que el gobierno estatal, bajo un paradigma de eficiencia, *diseñe e implemente políticas redistributivas acordes a la realidad regional* presenta como problemas la duplicidad de programas entre dependencias estatales y el desequilibrio entre acciones de capacidades, oportunidades de ingreso, patrimonio y asistencia. Sobre el primero, se agrega que las repeticiones se dan en los rubros: bolsas de trabajo, servicios y apoyos médico asistenciales y de rehabilitación, servicios y apoyos para adultos mayores, servicios y apoyos para la mujer, becas de estudio, oportunidades de ingreso, capacitación laboral, apoyos para escuelas, vivienda, y albergues para la población vulnerable. En cuanto al segundo aspecto problematizado, el número de programas presenta la siguiente ponderación: cuarenta y tres de asistencia, treinta y uno de capacidades, dieciocho de oportunidades de ingreso y dos de patrimonio. Por lo anterior, queda claro que la *política de alto contenido político* que ha diseñado el gobierno estatal es un asistencialismo agravado por una mala focalización e incluso con la pretensión de hacer

universales algunos apoyos, tales son los casos del *programa integral de alimentación* (PIA, distribución de despensas, sistema DIF estatal) y de la *entrega de útiles escolares* (distribución de paquetes de útiles para estudiantes de educación preescolar, primaria y secundaria, SEP Hidalgo). En contraste, las acciones de patrimonio son mínimas y están desvinculadas, de igual forma, las oportunidades de ingreso guardan una proporción del 41% respecto a las acciones asistenciales y no muestran una proporción equilibrada con los esquemas de capacidades.

El resultado según la escala de evaluación de la *coordinación estatal de las políticas redistributivas* es de 4.75, lo cual coloca a la entidad por encima de la media lograda en investigaciones anteriores (2.16). En consecuencia, el desempeño del gobierno del Estado de Hidalgo en materia compensatoria proyecta las siguientes fortalezas subsidiarias:

- A. Si bien la asociación estratégica basada en la política social no alcanza eficientemente una integración general de dependencias involucradas, existen otras formas particulares de coordinación que dan cuenta de las capacidades asociativas fragmentadas de algunas dependencias. Las variantes referidas y las principales dependencias involucradas en ellas son las siguientes: 1) algunas dependencias convocan a otras para que participen en la implementación de sus estrategias y programas, como lo hace con mayores alcances el Instituto Hidalguense de las Mujeres; y 2) otro organismo constituye un modelo de integración funcional público-privado en materia de política redistributiva, además de que participa voluntariamente en ámbitos intergubernamentales especializados para ese modelo, rasgos propios de la Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo.
  
- B. En doce de quince dependencias analizadas en el presente apartado, la proporción entre los programas federales descentralizados y los de diseño estatal se inclina hacia los últimos, evidenciando cierta capacidad de iniciativa en el diseño de programas sociales propios. En lo general, los programas federales descentralizados son sesenta y cinco, mientras que los de diseño estatal llegan a noventa y cuatro. En función de las proporciones programáticas federal-estatal, las dependencias compensatorias estatales pueden ponderarse de la siguiente forma: 1) el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (0/23), 2) el Instituto Hidalguense de la Juventud (2/14), 3) la Secretaría de Desarrollo Social

del Estado de Hidalgo (3/16), 4) el Instituto Hidalguense de las Mujeres (1/4), 5) la Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo (3/4), y 6) el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF, 18/21). Destacan también seis entidades, organismos desconcentrados la mayoría de ellos, que desarrollan un solo esquema redistributivo bajo cierto grado de especialización: 7) el Centro Estatal de Lenguas y Cultura Indígena, 8) el Bachillerato del Estado de Hidalgo, 9) el Instituto Hidalguense de Financiamiento a la Educación Superior (IHFES), 10) el Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Hidalgo, 11) la Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo (JGAPEH), y 12) el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI).

- C. Como continuación de lo expresado en el inciso anterior, para evidenciar así la capacitación como un elemento creciente y más consistente que el asistencialismo en la política social hidalguense, destacan las dependencias y las líneas de acción que a continuación se señalan: 1) el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores ha proyectado la especialización de la capacitación, desarrollando cinco acciones de capacidades directas para el envejecimiento activo y cuatro de capacidades indirectas para la atención al adulto mayor, asimismo, ha promovido redes formales de apoyo; 2) el Instituto Hidalguense de la Juventud ha promovido una cultura cívica mediante el servicio social, y ha impulsado las empresas juveniles; 3) la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo también ha proyectado la especialización de la capacitación, cuyas categorías son comunidades indígenas, sustentabilidad, artesanías y migrantes; 4) el Centro Estatal de Lenguas y Cultura Indígena representa el desarrollo de una capacidad en torno al contexto cultural del estado; 5) el Bachillerato del Estado de Hidalgo pretende aumentar la cobertura de ese nivel en regiones marginadas; 6) el Instituto Hidalguense de Financiamiento a la Educación Superior (IHFES) pugna por facilitar los estudios universitarios en función de los requerimientos estatales; 7) la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Hidalgo ha desarrollado bolsas laborales focalizadas; y 8) el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI) cubre las necesidades regionales de capacitación laboral.

En la propuesta para orientar subsidiariamente al bienestar social que genera el gobierno del estatal, el Comité de Desarrollo Social debe resolver

urgentemente sus ineficiencias operativas de integración, tamaño, constancia y organización. En una secuencia incremental objetiva, y utilizando como ejemplo y punto de partida aquellas fortalezas subsidiarias encontradas de manera fragmentada en las relaciones intraorganizacionales estatales, el Comité de Desarrollo Social debe ampliar y diversificar sus esquemas de colaboración. En una etapa más avanzada, el dinamismo alcanzado por el Comité de Desarrollo Social debe ser suficiente para integrar estratégicamente las acciones federales, municipales y privadas.

El proceso de evaluación, necesariamente incorporado durante la depuración asociativa, debe destinarse en un primer momento a corregir la duplicidad de programas entre dependencias estatales, y más adelante al encauce subsidiario. Como trabajo culminante, la mejora continua en las políticas redistributivas estatales debe multiplicar sus líneas de acción: a) propiciar la generación de programas de diseño propio en aquellos sectores estatales que aún ejercen mayoritariamente esquemas federales descentralizados; b) propiciar que los actuales programas de diseño estatal evolucionen hacia políticas redistributivas que rindan resultados efectivos en cuanto a la desigualdad estatal, de modo tal que las acciones estatales incidan específicamente mientras que las acciones federales constituyan líneas generales complementarias; c) equilibrar las opciones estratégicas de capacidades y oportunidades de ingreso en contraposición directa al actual asistencialismo mal focalizado y de tendencia universal; y d) para el caso de problemas sociales complejos, orientar justificadamente las acciones de las dependencias especializadas, actuales o nuevas, en coordinación con organizaciones federales, municipales y privadas.

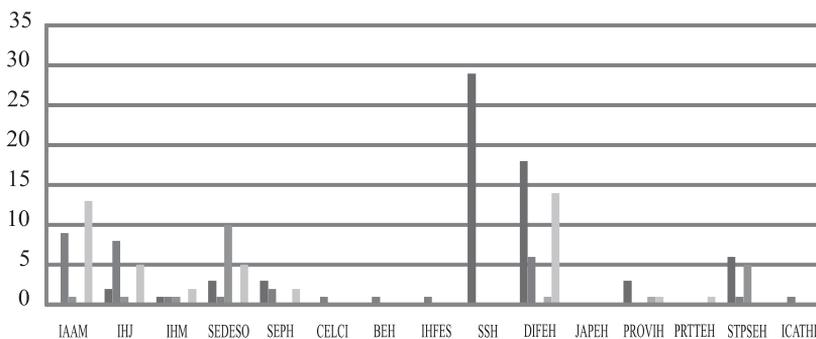
## ANEXOS DEL CAPÍTULO V.

**Comparativa por dependencias del gobierno del Estado de Hidalgo, entre el número de programas federales descentralizados y el número de programas de diseño estatal clasificados en capacidades, oportunidades de ingreso, patrimonio y asistencia.**

Dependencias del gobierno del Estado de Hidalgo.	Número de programas federales descentralizados.	Número de programas de diseño estatal.			
		Capacidades.	Oportunidades de ingreso.	Patrimonio.	Asistencia.
El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM).	0	9	1	0	13
El Instituto Hidalguense de la Juventud (IHJ).	2	8	1	0	5
El Instituto Hidalguense de las Mujeres (IHM).	1	1	1	0	2
La Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo (SEDESO).	3	1	10	0	5
La Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo (SEPH).	3	2	0	0	2
El Centro Estatal de Lenguas y Culturas Indígenas (CELCI).	0	1	0	0	0
El Bachillerato del Estado de Hidalgo (BEH).	0	1	0	0	0
El Instituto Hidalguense de Financiamiento a la Educación Superior (IHFES).	0	1	0	0	0
La Secretaría de Salud del Estado de Hidalgo (SSH).	29	0	0	0	0
El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIFEH).	18	6	0	1	14
La Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo (JGAPEH).					
La Promotora de Vivienda del Estado de Hidalgo (PROVIH).	3	0	0	1	1
El Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Hidalgo (PRTTEH).	0	0	0	0	1
La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Hidalgo (STPSEH).	6	1	5	0	0
El Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI).	0	1	0	0	0
TOTALES.	65	31	18	2	43

Cuadro elaborado por el autor con información desarrollada en el presente capítulo.

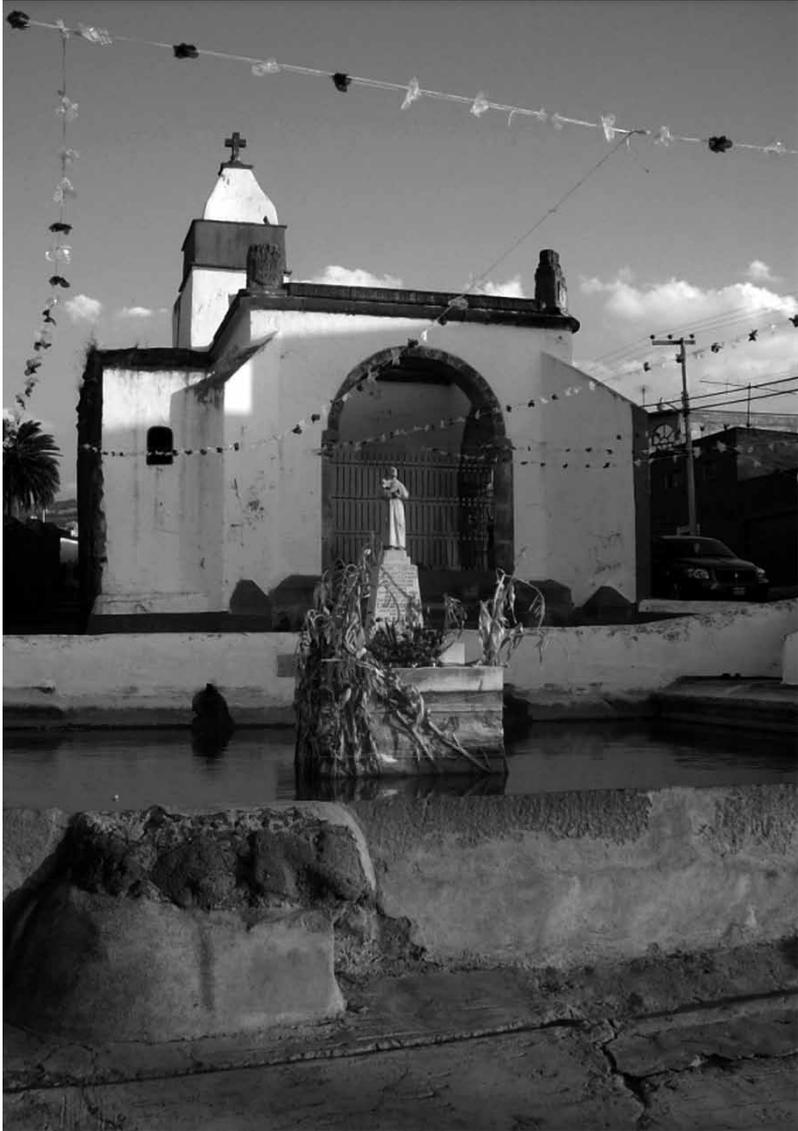
**Comparativa por dependencias del gobierno del Estado de Hidalgo, entre el número de programas federales descentralizados y el número de programas de diseño estatal clasificados en capacidades, oportunidades de ingreso, patrimonio y asistencia**



■ Federales	0	2	1	3	3	0	0	0	29	18		3	0	6	0
■ Capacidades	9	8	1	1	2	1	1	1	0	6		0	0	1	1
■ Oportunidades	1	1	1	10	0	0	0	0	0	0		0	0	5	0
■ Patrimonio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1		1	0	0	0
■ Asistencia	13	5	2	5	2	0	0	0	0	14		1	1	0	0

Gráfica elaborada por el autor con información desarrollada en el presente capítulo.





Tepeapulco.



## **Capítulo VI.**

### **La política intergubernamental de lo urbano y de la vivienda social en el Estado de Hidalgo.**

#### **La vivienda y el suelo urbano como insumos inconcurrentes.**

Enmarcado en la coordinación estratégica teorizada al inicio del capítulo anterior, la proyección subsidiaria de lo urbano y de la vivienda social prescribe que en la generación de espacios habitacionales, en el marco de la política de bienestar social, debe resultar de la concurrencia entre funcionarios públicos y actores privados. Sin embargo, pese a que vivienda y suelo urbano integran un solo insumo de bienestar, el Estado mexicano ha administrado en forma diferenciada cada uno de los primeros. El financiamiento para la construcción, desde la década de los veinte, es parte de una política federal que no ha privilegiado preferentemente las necesidades de los demandantes, en cambio, a través del crédito para diferentes grupos poblacionales ha estimulado la oferta especulativa de vivienda.

Recientemente, en la época de los gobiernos neoliberales, se descentralizó a estados y municipios la operación de un sistema de subsidios para atender a la población desplazada del mercado de vivienda. En cuanto al suelo urbano, para los gobiernos estatales éste ha sido el principal elemento regulado en pro del ordenamiento de las ciudades, y en virtud de que sólo el sector inmobiliario ha tenido la capacidad de acatar las regulaciones del suelo, los procesos de ocupación popular resultan opuestos al modelo gubernamental de orden. El proceso federal de descentralización ha intentado llevar las facultades regulatorias del suelo urbano a la jurisdicción de los municipios, lo cual ha enfrentado la negativa sistemática de los gobiernos estatales. Con tales antecedentes, la siguiente escala de evaluación pondera distintos niveles entre el ideal subsidiario y la realidad histórica del sector administrativo que nos ocupa:

### **Escala de Evaluación de la *Legislación Urbana y las Políticas Habitacionales.***

	<b>Capacidad de asociación.</b>	<b>Restricción competencial.</b>	<b>Evaluación subsidiaria.</b>	<b>Avance competencial.</b>
<b>8</b>	Los gobiernos estatales diseñan políticas de vivienda social que orientan eficientemente la acción gubernamental conjunta y la privada.	Existencia de convenios para una política social de suelo y vivienda que oriente eficientemente la acción gubernamental conjunta y la privada.	Evaluación continua e integral de la acción gubernamental conjunta y la privada en materia de vivienda popular y de RTT.	Política estatal en: coordinación técnico-social, inversión social múltiple, adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
<b>7</b>	Los gobiernos estatales diseñan políticas de vivienda social que orientan la inversión privada y que resuelven la dotación de suelo y RTT.	Existencia de convenios para una política social de suelo y vivienda que oriente eficientemente la acción privada.	Evaluación continua e integral de la inducción privada de vivienda social y las acciones gubernamentales en la dotación de suelo y RTT.	Política estatal en: inversión social múltiple, adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
<b>6</b>	Los gobiernos estatales complementan los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas y con programas de suelo.	Existencia de convenios para complementar los programas federales de vivienda social con inversiones privadas y programas de suelo.	Evaluación continua e integral del complemento en los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas y con programas de suelo.	Política estatal en: adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
<b>5</b>	Los gobiernos estatales complementan los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Existencia de convenios para complementar los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Evaluación continua e integral del complemento en los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	Política estatal en: estímulos privados y RTT.
<b>4</b>	Los gobiernos estatales implementan programas habitacionales de diseño estatal en la concurrencia estado-municipios.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, y para acciones coordinadas de suelo y vivienda.	Evaluación continua de la implementación de programas habitacionales de diseño estatal en la concurrencia estado-municipios.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, con acciones coordinadas de suelo y vivienda.

<b>3</b>	Los gobiernos estatales implementan programas de RTT en la concurrencia federación-estado.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, y para acciones coordinadas de RTT.	Evaluación continua de la implementación de programas de RTT en la concurrencia federación-estados.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, con acciones coordinadas de RTT.
<b>2</b>	Los gobiernos municipales implementan programas de RTT en la concurrencia federación-municipios.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, sin acciones de suelo o vivienda.	Evaluación continua de la implementación de programas de RTT en la concurrencia federación-municipios.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, sin acciones de suelo o vivienda.
<b>1</b>	Los gobiernos estatales implementan exclusivamente los programas federales descentralizados de subsidio a la vivienda.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas municipales, sin política propia de suelo o vivienda.	Evaluación continua de la implementación exclusiva de programas federales descentralizados de subsidio a la vivienda.	Ausencia estatal de la administración urbana, sin política propia de suelo o de vivienda.
<b>0</b>	Las acciones de vivienda popular no son coordinadas.	Facultades urbanas estatales, sin políticas de suelo o vivienda.	La evaluación no es factor para la depuración socio-habitacional.	Administración urbana estatal, sin acciones de suelo o vivienda.

**Nota:** RTT son las siglas de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En el multicitado estudio antecedente que evaluó el desempeño subsidiario de seis gobiernos de entidades federativas mexicanas (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)<sup>225</sup>, el promedio alcanzado utilizando la escala anterior fue 3.5 según los siguientes aspectos:

1. En cuanto a la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. La coordinación de los sectores públicos y privados define diferentes combinaciones que pueden clasificarse desde la posición más adversa hasta la menos disímil. En Morelos los programas federales, tanto de vivienda social como de regularización de la tenencia de la tierra, no han logrado integrar la acción coordinada del estado y de los municipios. Aguascalientes, Querétaro y Jalisco inician el grupo de estados que cuentan con acciones concurrentes clasificadas. En los dos

<sup>225</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 194-196.

primeros la federación y algunos municipios coadyuvan en materia de regularización de la tenencia de la tierra, mientras que en Jalisco existe colaboración entre el estado y algunos municipios en dos programas habitacionales de diseño estatal con normas propias. En Guanajuato, el gobierno estatal se ha organizado con la iniciativa privada y ha adecuado los programas federales para producir conjuntamente vivienda social, la deficiencia al respecto ha sido la falta de adquisición masiva de suelo urbano, algunos gobiernos municipales han actuado en paralelo aprovechado el patrimonio inmobiliario municipal. En el caso considerado como el más cercano al modelo subsidiario, el gobierno estatal y algunos ayuntamientos de Baja California aplican el mismo esquema habitacional que existe en Guanajuato, el cual se desempeña con mayor éxito por la adquisición de suelo urbano y por lograr mayores metas, además de que el gobierno estatal actúa en paralelo al gobierno federal en la regularización de la tenencia de la tierra.

2. Respecto a la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. Los gobiernos estatales más avanzados de la muestra han acatado las disposiciones constitucionales en materia urbana, y han desarrollado instrumentos jurídicos que permiten implementar una política habitacional estatal. En Baja California y Guanajuato se delegaron facultades urbano-administrativas a los ayuntamientos y la política habitacional estatal cuenta con un marco jurídico e instrumentos propios. En Querétaro se delegaron facultades urbano-administrativas a los cuatro municipios urbanos del estado, se convinieron facultades concurrentes con los demás municipios, se desconcentraron programas de subsidios federales hacia todos los ayuntamientos, y se desarrollaron instrumentos jurídicos que fundamentan una política estatal de asentamientos humanos. En Jalisco se delegaron facultades urbano-administrativas a los ayuntamientos sin instrumentar jurídicamente políticas habitacionales o de asentamientos humanos. El resto de los estados, Aguascalientes y Morelos, presentan rangos críticos de descentralización urbana, distraendo así la definición de estrategias estatales de vivienda social o de regularización de la tenencia de la tierra.
3. Respecto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. No se detectaron experiencias de evaluación

estatales o municipales para valorar sus propias capacidades en materia habitacional o de regularización de la tenencia de la tierra.

4. Finalmente, sobre el *avance competencial de las sociedades más simples*. El análisis particular resulta análogo al presentado para la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*.

### **El rezago hidalguense con respecto a la definición de una política habitacional popular.**

A partir de la publicación de ley de vivienda del Estado de Hidalgo (18 de julio del 2011), la coordinación estratégica de la política habitacional estatal debe darse al interior del consejo estatal de vivienda. No obstante, al igual sucede con el comité de desarrollo social, el nuevo órgano interorganizacional presenta las mismas ineficiencias operativas de integración, tamaño, constancia y organización. La política hidalguense de vivienda social ha sido desarrollada principalmente por la *Promotora de Vivienda del Estado de Hidalgo* (PROVIH), cuyas limitaciones programáticas fueron detalladas en el capítulo V. Sobre lo anterior, se reitera que en el pasado la PROVIH ejecutó el *programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda tu casa 2007*, mismo que representó un esquema más eficiente de inversión y de asociación público-privada para la producción de vivienda social.

No obstante, si bien los resultados de ese programa son mejores que los actuales, distan mucho de parecerse a los similares que el autor pudo constatar en Guanajuato y en Baja California. Como ejemplo, las 32 acciones de vivienda terminada que se realizaron en el municipio de Tepeapulco (Ciudad Sahagún) constituyeron un pequeño fraccionamiento de pies de casa sin aplanados y de calles sin pavimentar ubicado en la periferia urbana (atrás del fraccionamiento Valle de Guadalupe, véase imágenes tituladas “*Desarrollo de la PROVIH en Tepeapulco*” en los “*Anexos del Capítulo VI*”), esas acciones evidencian que el gobierno estatal produjo vivienda social muy parecida a aquella que se ubica en los asentamientos irregulares del estado<sup>226</sup>.

---

<sup>226</sup> Cabe señalar que si bien el gobierno estatal no está desarrollando actualmente acciones de vivienda terminada como lo hizo en el pasado, el esquema ha sido adaptado por un municipio adscrito a la Zona Metropolitana del Valle de México. El fraccionamiento bicentenario fue desarrollado a iniciativa del presidente municipal de Tizayuca (2009-2012), para lo cual el municipio aportó un terreno de dos y media hectáreas (ubicado en la comunidad El Carmen), así como la electrificación y la pavimentación del desarrollo. De este modo, fueron edificados ciento sesenta y cuatro pies de casa de cuarenta metros cuadrados con el apoyo de fundación televisa (alianzas que construyen), FONHAPO y SEDESOL. Se tiene proyectado en el futuro un nuevo desarrollo de doscientas viviendas.

Otros apoyos asistenciales dispersos para vivienda social que este texto ha referido son: a) *has mi vida digna*, del Instituto para la Atención de Adultos Mayores (IAAM); b) *subprogramas de mejoramiento de vivienda y de piso digno para mi casa*, de la SEDESO; c) *nuevos hogares*, del DIFEH; y d) *Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Hidalgo*, de la Coordinación Jurídica de la Secretaría General de Gobierno del Estado. Por otra parte, en paralelo a la indefinición de una estrategia más acabada de vivienda social, el gobierno estatal mantiene mayoritariamente centralizada la emisión de autorizaciones de desarrollo urbano y esto le distrae de la proyección habitacional<sup>227</sup>. En tal sentido, únicamente el municipio de Tepeji del Río ha celebrado convenio con el estado para recibir las facultades respectivas según la estrategia de desconcentración estatal; mientras que los municipios de Pachuca, Tizayuca, Atotonilco de Tula, Tula, Mineral de la Reforma y Tulancingo asumieron unilateralmente la expedición de las autorizaciones<sup>228</sup>.

Lo anterior significa que el gobierno estatal ejerce directamente las funciones que constitucionalmente le corresponden a los restantes setenta y siete municipios. Pese a ello, la actual distribución de la administración urbana en el estado no se traduce en eficiencia, pues ambos esquemas (el descentralizado y el centralizado) se fundamentan en estatutos de suelo sumamente desactualizados.

## Conclusiones del Capítulo VI.

La valoración apoyada en la escala de evaluación correspondiente a este capítulo coloca a la entidad por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (3.50). Con una evaluación de 2.25, la articulación y evolución potenciales de los esquemas asistenciales de vivienda social y de regularización de la tenencia de la tierra establecen los insumos potenciales aún muy rezagados para el desarrollo de la esencia subsidiaria. La propuesta temática

---

<sup>227</sup> El término *autorizaciones de desarrollo urbano* se refiere genéricamente a las licencias, permisos, autorizaciones, constancias y dictámenes de uso del suelo, de construcción, fraccionamiento, urbanización, fusión, subdivisión, relotificación, reagrupamiento inmobiliario, cambio a régimen de propiedad en condominio y otros tendientes a la transformación, uso o aprovechamiento del suelo urbano, así como los permisos relacionados con la remodelación y urbanización.

<sup>228</sup> Información interpretada por el autor según base de datos indicada por la Unidad de Información Pública Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, según solicitud con el número de expediente 00204710 del sistema INFOMEX Hidalgo, 4 de febrero del año 2011.

respectiva es análoga a aquella del capítulo anterior por coincidir en criterios de bienestar social.

Los énfasis necesarios son los siguientes: a) en la etapa más avanzada de depuración asociativa del consejo estatal de vivienda, en secuencia y funciones equivalentes a las del consejo de desarrollo social, la colaboración entre los órdenes federales de gobierno y los actores privados debe promoverse con especial relevancia, la razón obedece a que el sector estratégico es extraordinariamente complejo y los insumos de bienestar provienen de una costosa producción; b) se deberá reivindicar la capacidad de producción coordinada de pies de casa que caracterizó en el pasado a la PROVIH como dependencia especializada de bienestar, proyectando después una mejora continua que controle efectivamente el rezago de vivienda social y que aporte hogares dignos; y c) vincular objetivamente el programa de regularización de tenencia de la tierra y consumir la descentralización de la administración urbana hacia el orden municipal de gobierno, evitando así que éste último aspecto siga distraendo al gobierno estatal de la labor de proyectar resultados de verdadero valor social.

**Anexos del Capítulo VI.**



**Desarrollo de la PROVIH en Tepeapulco.**

## **TERCERA PARTE**

### **Sentido Ascendente o Clásico**

#### **Organización Ciudadana**





Tula de Allende.



## Capítulo VII.

### Las obras comunitarias en los municipios hidalgüenses.

#### La sustitución del orden social municipal.

En la lógica subsidiaria, los individuos deberán procurar el financiamiento directo del desarrollo comunitario, o bien, las instituciones estatales podrán subsidiar esta función por tiempo y circunstancias determinadas. En la práctica, el incremento a los subsidios de los servicios públicos a través de los diferentes órdenes de gobierno ha actuado en detrimento de la organización vecinal subsidiaria que la instancia municipal logró en el pasado. A partir de los ochentas, muchos programas federales de inversión coordinada se han orientado a la interacción coyuntural entre gobernantes y gobernados, sin que ello pretenda reivindicar claramente un orden social que dé continuidad al éxito demostrado por la creatividad financiera sociedad-ayuntamiento. Para dimensionar la transición entre la proyección subsidiaria y la tendencia histórica referida se dispuso de la siguiente escala de evaluación.

#### **Escala de Evaluación de la *Organización Ciudadana y el Financiamiento Público.***

	<b>Capacidad de asociación.</b>	<b>Restricción competencial.</b>	<b>Evaluación subsidiaria.</b>	<b>Avance competencial.</b>
<b>8</b>	Los órganos ciudadanos son capaces de la auto-organización y logran una participación financiera y ejecutiva continua.	Existencia de normatividad y políticas para la organización social auto-gestiva y para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua e integral en la organización social auto-gestiva y en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 50%, o bien, ejecución comunitaria directa de la obra pública con subsidio gubernamental.
<b>7</b>	Los órganos ciudadanos cuentan con una auto-organización deficiente, aunque aún se logra una participación financiera y ejecutiva continua.	Existencia de normatividad para la organización social auto-gestiva y para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua en la organización social auto-gestiva o en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 43.75%.
<b>6</b>	La interacción sociedad-gobierno logra una participación social financiera y ejecutiva continua.	Existencia de normatividad para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua e integral en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 37.50%.

5	La interacción sociedad-gobierno logra una participación social financiera y ejecutiva por acción.	Existencia de convenios específicos y políticas para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación continua en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 31.25%.
4	La interacción sociedad-gobierno es deficiente, aunque aún logra una participación social financiera y ejecutiva por acción.	Existencia de convenios específicos para la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Evaluación coyuntural en la ejecución vecinal de la inversión cofinanciera.	Participación social cofinanciera del 25%.
3	La interacción sociedad-gobierno logra una participación social financiera por acción.	Existencia de convenios específicos y políticas para la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Evaluación continua e integral de la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Participación social cofinanciera del 18.75%.
2	La interacción sociedad-gobierno es deficiente, aunque aún logra una participación social financiera por acción.	Existencia de convenios específicos para la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Evaluación continua de la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Participación social cofinanciera del 13%.
1	La interacción sociedad-gobierno tiende a la inoperatividad del cofinanciamiento social.	Existencia de programas decadentes para la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Evaluación coyuntural de la participación social cofinanciera en la inversión pública.	Participación social cofinanciera del 6.25%.
0	Financiamiento gubernamental exclusivo.	Omisión del cofinanciamiento social en la inversión pública.	La evaluación del cofinanciamiento social no es factor para la depuración del financiamiento público.	Participación social cofinanciera del 0%.

Los resultados de evaluación relativos a un estudio antecedente basado en el contraste de los elementos subsidiarios en una muestra de los municipios más representativos de seis estados (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)<sup>229</sup>, arrojan lo siguiente:

1. Con relación a la *capacidad sociedad-gobierno de asociación estratégica*. La proyección subsidiaria implica que se deberá reforzar

<sup>229</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 210-211.

preferentemente el financiamiento comunitario que ejerzan los individuos a través de su organización directa, promoviendo así la autonomía social en la construcción del bien común comunitario. En el análisis específico de la muestra de municipios, se encontró que existían programas de organización y financiamiento comunitario en cuatro de los seis casos. En los ayuntamientos de León, Zapopan y Cuernavaca; las obras por cooperación representaban una organización coyuntural por cada obra o acción, sin la delegación de facultades ejecutivas en el primer caso dado que las reglas del programa privilegiaban la contratación privada de las obras sobre la organización vecinal. Por su parte, los programas de Zapopan y Cuernavaca si incluían facultades ejecutivas delegadas a los comités de obra, sin embargo, el esquema de Cuernavaca tendía a desaparecer por la competición presupuestal al interior de la dependencia ejecutora, y en el caso de Zapopan el programa seguía una propensión creciente. Sin embargo, el modelo de Tijuana se considera que contenía la mayor potencialidad socio-organizativa, dado que la implementación delegada mediante la asignación de un techo financiero anual podía evolucionar hacia una asociación contributiva sistemática entre el municipio y los vecinos.

2. Sobre la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. El modelo subsidiario restringe a las instituciones estatales en relación al financiamiento exclusivo del desarrollo comunitario. No obstante, pese a que las normas correspondientes mencionan como salvaguarda la participación ciudadana en la estructura financiera de distintos programas, en la práctica diferentes grados de desacato son evidencia de que no se constituye realmente una garantía de carácter general. Tal es el caso de los municipios de Aguascalientes, Cuernavaca y Querétaro. En cambio, el *reglamento interno del ayuntamiento y de la administración pública municipal de Zapopan* es una base jurídica mínima que motiva uno de los mejores programas de la muestra. En la mayor congruencia subsidiaria se posiciona la coordinación normativa y financiera entre sociedad y ayuntamiento que establece el *Fideicomiso de Obra Pública por Cooperación (FIDOC)* de León.
3. Con respecto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, cuya función es impulsar la valoración de la eficiencia financiera comunitaria, se destaca únicamente al FIDOC de

León por su función de evaluar las capacidades vecinales a través de un área administrativa de trabajo social.

4. Con relación al *avance competencial de las sociedades más simples*, se considera que únicamente el modelo de Zapopan posibilita derechos ciudadanos cofinancieros y ejecutivos por obra o acción. Con una evaluación menos favorable estarían los municipios de Tijuana, León y Cuernavaca por incluir mecanismos de cofinanciamiento pero sin posibilidad de ejecución directa. Los porcentajes de las contribuciones ciudadanas son: Zapopan con el 12% del costo de la obra más representativa; Tijuana con el 20% en su mayoría, aunque se ejercen 30% y 40%; y León con el 50% para la mayoría de obras programadas.

En suma, el promedio general del estudio referido anteriormente fue de 2.28. Como rasgo especial con respecto a las evaluaciones presentadas en los otros capítulos del presente libro, la evaluación más destacada en tres de los cuatro elementos subsidiarios no coinciden en un solo programa municipal sino en tres distintos: destacó por su potencialidad socio-organizativa el esquema de Tijuana, mientras que los de León y Zapopan lo hicieron por su restricción gubernamental y por la proyección ejecutiva vecinal respectivamente.

### **El carácter coyuntural de la acción comunitaria en los municipios hidalguenses.**

Para este análisis se tomó una muestra de diez municipios representativos del Estado de Hidalgo, de tal modo que se detectó la existencia de programas de financiamiento comunitario en cuatro de esos municipios. En los seis municipios que no contaron con esquemas similares, los argumentos fueron los siguientes: a) en Huejutla, *se acostumbra que las obras se financien al 100% con ramo 20 y ramo 33*, por lo que se intuye que la oferta de financiamiento público ha sustituido tácitamente al cofinanciamiento sociedad-ayuntamiento<sup>230</sup>; b) en Pachuca, sin referir explicaciones, la información otorgada a la presente investigación fue: *no manejamos... programas ayuntamiento-beneficiarios*<sup>231</sup>; c) en Tepeapulco, los ejercicios presupuestales inician con la formación de

<sup>230</sup> Información proporcionada para esta investigación por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huejutla, según solicitud con el número de expediente 00183310 del sistema INFOMEX Hidalgo, 19 de octubre del año 2010.

<sup>231</sup> Información proporcionada para esta investigación por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Pachuca de Soto, según solicitud con el número de expediente 00183610 del sistema INFOMEX Hidalgo, 7 de noviembre del año 2010.

comités vecinales y con el informe de las condiciones técnicas de la obra, para continuar con la espera del recurso fiscal, en cuya larga secuencia, la realidad es que los beneficiarios no pagan la suma que les corresponde<sup>232</sup>, mientras que la autoridad municipal centra sus esfuerzos en los aspectos técnicos y burocráticos; d) en Tizayuca, el presidente municipal ha decidido *favorecer la economía de la población*<sup>233</sup>, por lo que la falta de cofinanciamiento sociedad-ayuntamiento en las obras públicas se ha otorgado como subsidio universal o bien dádiva política; e) en Tula, al igual que en Huejutla, la oferta de financiamiento público ha sustituido tácitamente al cofinanciamiento sociedad-ayuntamiento, los recursos de inversión se han diversificado gracias a los apoyos de la paraestatal PEMEX<sup>234</sup>; y f) en Zimapán, el financiamiento ciudadano está reservado para el programa federal 3 x 1 migrantes que ejecuta la dirección de desarrollo social<sup>235</sup>, por lo que la dirección de obras públicas percibe ajena la función de organizar el cofinanciamiento sociedad-ayuntamiento, esto es, el cofinanciamiento social se pierde la especialización sectorial.

En los cuatro municipios hidalguenses que resultó afirmativo el desarrollo de acciones de financiamiento comunitario, el fundamento de estas no *restringe competencialmente a las formaciones sociales más complejas*. Con relación a la *capacidad sociedad-gobierno de asociación estratégica* se encontró cierta potencialidad en el municipio de Actopan, en cuyo Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) los representantes de setenta localidades, la asamblea municipal, las asociaciones registradas, las asociaciones de profesionistas y los clubes sociales (leones, rotarios); se reúnen anualmente para seleccionar democráticamente doscientas cincuenta obras y para establecer porcentajes de participación social cofinanciera<sup>236</sup>. No obstante, una mayor viabilidad socio-organizativa se encontró en el municipio de Huichapan, en donde los registros de inversión pública revelan que existe una organización comunitaria permanente en cuarenta y cinco localidades a

---

<sup>232</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Tepeapulco, 6 de octubre del año 2010.

<sup>233</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el secretario de obras públicas del ayuntamiento de Tizayuca, 26 de enero del año 2011.

<sup>234</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el encargado del Ramo 33 del ayuntamiento de Tula de Allende, 26 de enero del año 2011.

<sup>235</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Zimapán, 18 de enero del 2011.

<sup>236</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Actopan, 26 de noviembre de 2010.

las cuales, durante tres años consecutivos, el ayuntamiento les ha transferido recursos para financiar sus obras directas<sup>237</sup>. En los otros dos municipios la organización es coyuntural por cada obra o acción.

En cuanto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, el rasgo único al respecto se refiere a que en el municipio de Ixmiquilpan el secretario de obras públicas determina discrecionalmente el porcentaje de financiamiento ciudadano en base a una evaluación subjetiva de las posibilidades financieras de los beneficiarios. Los porcentajes vecinales pactados son definidos meticulosamente pues definir aportaciones y no lograrlas ocasiona observaciones en la fiscalización de los programas de inversión<sup>238</sup>.

Sobre el *avance competencial de las sociedades más simples*, los cuatro municipios que regularmente desarrollan acciones con participación social cofinanciera describen diferentes grados de ella. En el municipio de Huichapan la acción comunitaria descrita en el párrafo anterior se ha instrumentado a través del Fondo de Recursos Propios (REPO), mismo que en 2010 tuvo un techo financiero de tres millones seiscientos un mil trescientos cincuenta y tres pesos, lo que representó un 22.50% con respecto al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del mismo municipio y año<sup>239</sup>.

Lo anterior significa que con menos recursos la autoridad de Huichapan ha logrado una solución de mayor relevancia subsidiaria, el incremento del REPO a partir del 2008 ha sido del 38.30% anual promedio, el porcentaje de participación ciudadana regularmente no se registra por parte de la autoridad municipal. Los municipios de Ixmiquilpan, Actopan y Tulancingo aprovechan el ejercicio del FISM para establecer acciones de cofinanciamiento comunitario.

En Ixmiquilpan, las obras que se realizaron por medio de contribuciones ciudadanas en el año 2010 fueron el 40.65% del total (50 de 123), la

---

<sup>237</sup> Información proporcionada para esta investigación por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, según solicitud con el número de expediente 00028311 del sistema INFOMEX Hidalgo, 17 de marzo del año 2011.

<sup>238</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Ixmiquilpan, 18 de enero de 2011.

<sup>239</sup> Información proporcionada para esta investigación por la unidad de información pública gubernamental del ayuntamiento de Huichapan, según solicitud con el número de expediente 00028311 del sistema INFOMEX Hidalgo, 17 de marzo del año 2011.

recaudación respectiva la ejecutó la tesorería municipal. Los rubros básicos del esquema son agua potable, drenaje, electrificación, educación y salud. La autoridad municipal señaló que las aportaciones generalmente se ubican entre el 8 y el 15%, con un promedio del 11.79% según el ejercicio presupuestal de obras 2010. Los porcentajes de participación ciudadana quedan abiertos a que sean cubiertos con mano de obra, aunque en esa modalidad a veces se presentan problemas de retraso de obra pues las faenas se realizan sólo dos días de la semana<sup>240</sup>.

En Actopan, la autoridad municipal señaló que los porcentajes de participación son 20% en promedio, algunas llegan hasta 40% pero otras registran 0%, pues se dice que *hay obras que por norma no deben de tener aportaciones*. Los datos anteriores no pudieron verificarse pues no se dio acceso a la información correspondiente. Como particularidades, cuando la obra no requiere mano de obra especializada los vecinos pueden ejecutarla directamente, las obras típicas son banquetas, pavimentaciones y drenajes<sup>241</sup>.

En Tulancingo, los beneficiarios ingresan sus participaciones a la tesorería municipal, sin embargo, generalmente no aportan el monto que les corresponde. La autoridad municipal señaló que los porcentajes de participación son del 10% en conjunto y los beneficiarios deciden como lo prorratan, tampoco en este caso se pudo verificar el dicho de los funcionarios. Dentro del FISM se manejaron en 2010 tres tipologías de obras: 1) el 69% fueron obras de urbanización que incluyeron guarniciones, banquetas y pavimentos; 2) el 17% fueron servicios básicos entre los que se contemplaron agua potable, drenaje y electrificación; y 3) el 12% fueron acciones de integración y desarrollo como obras en escuelas, de salud e infraestructuras productivas rurales<sup>242</sup>.

## **Conclusiones del Capítulo VII.**

Según la escala de evaluación de la organización ciudadana y el financiamiento público, con una evaluación de 0.81 la muestra de municipios hidalguenses se coloca por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (2.28).

---

<sup>240</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Ixmiquilpan, 18 de enero de 2011.

<sup>241</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de obras públicas del ayuntamiento de Actopan, 26 de noviembre de 2010.

<sup>242</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un asistente de la dirección de obras públicas del ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, 2 de febrero de 2011.

Los diferentes grados de capacidad de asociación, de evaluación subsidiaria y de avance competencial vecinal constituyen rasgos primarios que pudieran orientarse a mejores escenarios del modelo subsidiario.

De manera más exacta, el diseño novedoso y atractivo de un órgano intergubernamental a manera de sistema estatal de coordinación fiscal, tal como se propuso en el capítulo II, debe considerar también la difusión estatal de los distintos modelos graduales de obras comunitarias para inducir su aplicación a nivel municipal. Para esos fines, se deberán modelar y ponderar los mejores ejemplos subsidiarios hidalguenses y aquellos que corresponden al estudio antecedente, para pasar a inducirlos, como ya fue referido, bajo las mejores condiciones de liderazgo, motivación, formación y compromiso.



Tulancingo de Bravo.



## Capítulo VIII.

### La incidencia de la ciudadanía hidalguense en la definición de las políticas públicas.

#### La simulación y la falta de estrategia en las convocatorias ciudadanas.

Del pensamiento subsidiario deriva la obligación gubernamental de vincular la voluntad general con el diseño estratégico, siendo esto análogo a la teoría clásica de estado. En contraposición a lo anterior, los mecanismos de *planeación democrática* definidos en la ley de planeación se valen de la simulación o de la distracción de lo trascendente; generando así prácticas como la organización corporativizada, el clientelismo, la rutinización, la multiplicación de comités no ejecutivos y las consultas ciudadanas. En el mejor de los casos, cuando existe la voluntad gubernamental de hacer efectiva la *planeación democrática*, las inconsistencias son: 1) no se emplean adecuadamente la comunicación, los tiempos, los procedimientos y una base de confianza mutua entre gobernantes y gobernados; 2) se abusa de la convocatoria ciudadana a través de diferentes instancias y programas de gobierno; 3) se trata de excluir a las formas tradicionales de organización basadas en la corporativización sectorial; y 4) no se consideran las limitaciones o incapacidades de los actores sociales en cuanto a su sentido individualista (incapacidad de asociación), sus intereses y sus conocimientos. La ponderación de las tendencias anteriores, y su contraparte a manera de mejores escenarios subsidiarios, fueron estructuradas en la siguiente escala de evaluación.

#### Escala de Evaluación de la *Organización Ciudadana y las Políticas Públicas*.

	Capacidad de asociación.	Restricción competencial.	Evaluación subsidiaria.	Avance competencial.
8	Los órganos ciudadanos son capaces de la auto-organización para protagonizar el proceso de planeación.	Existencia de legislación y políticas para la auto-organización ciudadana en el proceso de planeación.	Evaluación continua e integral de la auto-organización para protagonizar el proceso de planeación.	Participación social eficientemente capacitada en la ética social para participar así en los procesos de planeación.

7	Los órganos ciudadanos cuentan con una auto-organización deficiente, aunque se logra la planeación democrática.	Existencia de legislación para el trabajo continuo por subcomités y para su representación selectiva en la Asamblea Plenaria.	Evaluación continua de la auto-organización para protagonizar el proceso de planeación.	Participación social medianamente capacitada en la ética social para participar así en los procesos de planeación.
6	La interacción sociedad-gobierno logra la planeación democrática.	Existencia de legislación para el trabajo continuo por subcomités y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación.	Evaluación continua e integral de la interacción sociedad-gobierno para lograr la planeación democrática.	Participación social vagamente capacitada en la ética social para participar así en los procesos de planeación.
5	La interacción sociedad-gobierno logra procesos decisivos ciudadanizados de la inversión pública.	Existencia de legislación para procesos decisivos ciudadanizados de la inversión pública y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación.	Evaluación continua e integral de la interacción sociedad-gobierno para lograr procesos decisivos ciudadanizados de la inversión pública.	Participación social vagamente capacitada en la ética social que ejerce derechos ciudadanos mínimos de propuesta, exigencia y crítica en los procesos de planeación.
4	La interacción sociedad-gobierno logra una integración ciudadana intermitente por comisiones en el trabajo continuo del COPLADE.	Existencia de legislación para la integración ciudadana ocasional al trabajo continuo y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación y registro.	Evaluación continua de la interacción sociedad-gobierno para lograr una integración ciudadana intermitente a comisiones del COPLADE.	Participación social mediante mecanismos de expresión amplia de la ciudadanía (sin capacitación socio-ética) en algunos temas públicos.
3	La interacción sociedad-gobierno logra una integración ciudadana regional y/o sectorial que reincide en esquemas de expresión muy generales.	Existencia de legislación para el trabajo ciudadano continuo por regiones y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación y registro.	Evaluación continua de la interacción sociedad-gobierno para lograr una integración ciudadana regional y/o sectorial que reincide en esquemas de expresión muy generales.	Participación social mediante mecanismos de expresión moderada de la ciudadanía (sin capacitación socio-ética) en algunos temas públicos.

2	La interacción sociedad-gobierno logra la integración ciudadana ocasional y a criterio de funcionarios públicos.	Existencia de legislación para la integración ciudadana sólo en consultas y para el acceso a la Asamblea Plenaria por invitación y registro.	Evaluación continua de la interacción sociedad-gobierno para lograr la integración ciudadana ocasional y a criterio de funcionarios públicos.	Participación social mediante mecanismos de expresión mínima de la ciudadanía (sin capacitación socio-ética) en algunos temas públicos.
1	La interacción sociedad-gobierno tiende a la inoperatividad ciudadana regional y/o sectorial.	Existencia de legislación para la integración ciudadana sólo en foros y acceso a la Asamblea Plenaria por invitación y registro.	Evaluación continua de la interacción sociedad-gobierno con operatividad ciudadana regional y/o sectorial muy controlada.	Participación social mediante mecanismos indirectos de expresión (sin capacitación socio-ética) en algunos temas públicos.
0	Planeación gubernamental exclusiva.	Existencia de legislación que omite la intervención social en la planeación.	La evaluación de la participación ciudadana no es factor para la depuración de las políticas públicas.	Omisión de la expresión ciudadana en el proceso de planeación.

Según un estudio antecedente que analizó la *planeación democrática* en una muestra de seis gobiernos estatales y sus principales ayuntamientos (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)<sup>243</sup>, el contraste con los elementos subsidiarios en esos casos alcanzó un promedio general de 3.24 de acuerdo a las siguientes características:

1. Con respecto a la *capacidad sociedad-gobierno de asociación estratégica*, elemento impulsor de que la planeación estratégica sea efectivamente ejercida por la sociedad organizada en concurrencia con su gobierno, las posiciones en cada caso de la muestra se ubicaron entre un nivel muy alejado hasta otro de cumplimiento mínimo para el modelo subsidiario. Como ejemplo de éste último, el Estado de Querétaro ha impulsado una asociación estratégica continua de asesorías ciudadanas en el proceso de *planeación democrática*, con logros mínimos y oficialmente controlados. En el ámbito municipal de gobierno, el mejor ejemplo alcanza una mayor cercanía con respecto al ideal subsidiario, el Municipio de León cuenta con un trabajo organizado en periodos

<sup>243</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 231-233.

continuos de recepción, priorización y evaluación de las propuestas; cuya única observación es no haber cedido a la sociedad las funciones organizativas para aspirar a un proceso 100% ciudadanizado.

2. Con relación a la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*, garante de que las instituciones estatales no ejecuten en forma exclusiva el proceso de planeación, las legislaciones estatales de la materia resultan relativamente afines con la proyección subsidiaria, lo cual revela una asignación de competencias que incongruente con las prácticas asociativas descrita en el numeral anterior. Los rasgos comunes de las leyes estatales de planeación se refieren a la participación controlada de representantes ciudadanos según dos escenarios: los subcomités temáticos o regionales y la asamblea plenaria de la comisión o Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). La reglamentación municipal generalmente es afín.
3. Sobre la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, elemento promotor de la valoración de la eficiencia social en la planeación democrática, lo único destacable es que en el Estado de Jalisco existe una estrategia de capacitación y desarrollo de habilidades de liderazgo para el incremento de la participación ciudadana: la *Gran Alianza por Jalisco*. Esa estrategia surgió de un diagnóstico muy general y esa evaluación inicial no ha tenido continuidad. En el resto de los estados de la muestra, la evaluación de la participación ciudadana no parece ser factor para la depuración estratégica estatal.
4. Con base en el *avance competencial de las sociedades más simples*, los conjuntos sociales revisados coinciden en ejercer derechos ciudadanos mínimos de propuesta, exigencia y crítica en los procesos de planeación; legitimando así el breve espacio de tolerancia política que les otorgan sus respectivos gobiernos estatales y municipales.

### **Simplemente: la simulación hidalguense.**

Según el marco jurídico estatal, la respectiva ley de planeación para el desarrollo señala que los funcionarios adscritos al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI) deben ser aquellos que encabezan cada una de las dependencias del gobierno estatal, los delegados de las dependencias de la administración pública federal, así como los titulares

de organismos descentralizados. Por su parte, los grupos sociales y privados deben ser aquellos constituidos formalmente y que de manera organizada *tengan interés de participar dentro de algún subcomité sectorial o especial* con los que cuenta el COPLADEHI; tales son los casos de clubes sociales y de servicio, instituciones educativas, colegios, barras y asociaciones de profesionistas, organismos y asociaciones civiles y ciudadanía en general<sup>244</sup>. La ley referida prescribe también el funcionamiento de Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER), los cuales deben integrarse por los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) respectivos, los sectores social y privado, la ciudadanía en general de cada región y en su caso, las comunidades indígenas existentes; así como las dependencias federales y entidades de la administración pública estatal. Los COPLADER deben establecer su sede de acuerdo a la integración regional del estado, misma que incluye catorce regiones y tres subregiones: *Pachuca (I), Atotonilco el Grande (I-A), Tulancingo de Bravo (II), Tula de Allende (III), Huichapan (IV), Jacala (V-A), Ixmiquilpan (VI), Actopan (VII), Metztlán (VIII), Zacualtipan (VIII-A), Molango (IX), Huejutla de Reyes (X), Apan (XI), Tizayuca (XII), Tepehua (XIII) y Tepeji del Río (XIV)*<sup>245</sup>.

Sin embargo, pese a que el marco jurídico estatal señala las opciones para la integración de representantes ciudadanos a los órganos formales de planeación, en el funcionamiento cotidiano de esos órganos no se encontró representante ciudadano alguno. La revisión incluyó los siguientes eventos: a) en la sesión ordinaria del subcomité de educación del 19 de noviembre del 2010, se reunieron dieciséis funcionarios estatales y federales con objeto de “*conocer la metodología para la actualización del programa sectorial de educación y los programas especiales*”<sup>246</sup>; b) en la sesión ordinaria del subcomité especial de información del COPLADEHI del 7 de noviembre del 2010, se reunieron treinta y siete funcionarios estatales para “*cumplir en forma oportuna a la entrega de la información para la elaboración del sexto informe de gobierno*”... para lo cual se señaló la “*metodología para la presentación de la información... y del anexo estadístico respectivo*”<sup>247</sup>; y c) en la sesión ordinaria del subcomité especial del deporte del 10 de diciembre de 2010, se reunieron siete funcionarios estatales que fueron partícipes de

<sup>244</sup> Información proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, según solicitud con el número de expediente 00202410 del sistema INFOMEX Hidalgo, 4 de febrero del año 2011.

<sup>245</sup> *Ibidem.*

<sup>246</sup> *Ibidem.*

<sup>247</sup> *Ibidem.*

la “*presentación del informe programático correspondiente al periodo abril-noviembre 2010, y rubros que se actualizaron en el programa especial programa estatal de cultura física y deporte 2005-2011*”... así mismo, se hizo la “*presentación de la propuesta de calendarización para el ejercicio 2011*” (dos al año, en junio y diciembre)<sup>248</sup>. En lo anterior, se observa que las sesiones de los subcomités del COPLADEHI sirven básicamente para la coordinación interorganizacional del mismo gobierno estatal, quedando fuera, además de los representantes ciudadanos, los delegados de la administración pública federal.

En paralelo al trabajo del COPLADEHI, el Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) fue creado en el año 2006 para encargarse de organizar la participación de los ciudadanos y orientarla hacia la búsqueda de *soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad hidalguense*. Además de su carácter autónomo, se afirma que en el CCC *a la inversa del COPLADEHI* la mayoría de sus integrantes son ciudadanos. No obstante, el formato de trabajo se subordina plenamente a la lógica de los sectores administrativos estatales, pues la secuencia relativa es la siguiente: *se integra un programa de trabajo, se citan a funcionarios estatales para tratar de conocer integralmente la estructura gubernamental y poder ubicar los cuestionamientos, y se realizan las sugerencias para conocer la viabilidad de las mismas*<sup>249</sup>. De ese modo, las propuestas ciudadanas no son insumos para el diseño estratégico sino simples sugerencias que se someten al juicio de los funcionarios estatales. A manera de ejemplo, un consejero del CCC ha propuesto la construcción de un sistema de transporte colectivo tipo *bus rapid transit* (BRT) para la ciudad de Pachuca<sup>250</sup>, este consejero manifiesta que (el proyecto) *lo han conocido los gobernadores (1999-2005) y (2005-2011), los secretarios de obras públicas respectivos, el presidente municipal (de Pachuca 2003-2006) y el director general de Volvo*<sup>251</sup>. El sistema BRT de Pachuca se consideró factible con apoyo de DINA y el financiamiento internacional de un banco sueco<sup>252</sup>, sin embargo, a la fecha no existen avances

---

<sup>248</sup> *Ibidem*.

<sup>249</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista el titular del consejo consultivo ciudadano, 8 de marzo del 2011.

<sup>250</sup> José Alberto Parra nació el 8 de abril de 1961, es ingeniero industrial electricista del Instituto Tecnológico de Pachuca, fue gerente de ingeniería de Bombardier, es consejero en la Comisión de Obras Públicas del Consejo Consultivo Ciudadano, es representante de empresas globales del ramo de transporte como Dellner Couplers Inc y Transtechnik Corp USA.

<sup>251</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Ing. José Alberto Parra. 18 de marzo del 2011.

<sup>252</sup> *Ibidem*.

significativos al respecto. En tal sentido, el consejero del CCC que nos ocupa opina: *el proyecto les gusta, pero nunca hay una respuesta concreta... el CCC es una buena meza de propuestas, pero no tiene presión para resolver. La “no exigencia” hace pensar que constituye un órgano político controlado, cuyo consejo no está realmente “ciudadanizado”... Son (también) ejemplos de “no decisión” las reubicaciones de la central de abasto y de la central camionera (ambas de Pachuca)*<sup>253</sup>.

A nivel de los ayuntamientos, los esquemas comunes son: 1) reproducir un Consejo Consultivo Ciudadano municipal, con el mismo funcionamiento señalado en el párrafo anterior; y 2) operar el COPLADEM, el cual en el mejor de los casos se orienta preferentemente a la toma de decisiones sobre obra pública, omitiendo así las demás temáticas administrativas. Un modelo digno de destacar es el referente al Instituto de Investigación y Planeación de Pachuca (IMPLAN), cuya función se orienta a la planeación urbana y del desarrollo, así como a la asesoría para municipios metropolitanos que solicitan su servicio. Para la toma de decisiones, el consejo deliberativo del IMPLAN está conformado por el presidente municipal de Pachuca, tres regidores (de distintos partidos políticos), un tesorero (que es el tesorero municipal), un secretario (que es el secretario de obras públicas), el secretario de seguridad pública, el secretario de desarrollo económico, el secretario de desarrollo social, y ocho representantes ciudadanos: dos representantes de educación media y superior, dos de asociaciones civiles registradas, dos de cámaras del municipio, uno del gobierno federal (SEDESOL), y uno de clubes de servicio.

## **Conclusiones del Capítulo VIII.**

La evaluación de la incidencia ciudadanía en la definición de las políticas públicas hidalguenses es de 1.50, tal valoración se coloca por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (3.24). Utilizando un modelo de desarrollo similar a la Gran Alianza por Jalisco, la esencia subsidiaria podría potenciarse para implementar un programa de capacitación y desarrollo de habilidades de liderazgo francamente dirigido al incremento de la participación ciudadana. Una vez obtenidos resultados tangibles de lo anterior, se deberá sensibilizar a los funcionarios hidalguenses estatales y municipales que participan en los procesos de planeación, a la vez que se reforme el funcionamiento excluyente del COPLADEHI y sus similares a nivel municipal, para concretar el objetivo de que las iniciativas ciudadanas

---

<sup>253</sup> *Ibidem.*

puedan manifestarse y tomarse seriamente a manera de insumos del proceso de planeación. En una etapa más avanzada, se pueden sistematizar los periodos de planeación temática en forma análoga al desempeño del IMPLAN León.

## **Conclusiones Generales.**





Zimapán de Zavala.



## Conclusiones Generales.

En el uso de las escalas de evaluación del federalismo subsidiario, el promedio general que arroja la presente investigación es de 2.29. Tal evaluación indica endebles capacidades subsidiarias en el contexto gubernamental hidalguense (estado y municipios), pues el promedio se ubica por debajo de la media lograda en estudios anteriores (2.58). Los siguientes ámbitos intergubernamentales presentan las condiciones estructurales más críticas:

- A. En *la coordinación recaudatoria entre el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses*, el contexto hacendario del estado no cuenta con un Sistema Estatal de Coordinación Fiscal (SECF), además de que no se han descentralizado conceptos recaudatorios estatales hacia la instancia municipal.
- B. En *el gasto cofinanciado en servicios públicos entre el gobierno federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses*; no se privilegia el cofinanciamiento entre los gobiernos federal, estatal y municipal según un enfoque racional bottom-up.
- C. En *la política intergubernamental de lo urbano y de la vivienda social en el Estado de Hidalgo*, las dependencias sectoriales estatales y municipales así como los actores privados no desarrollan una coordinación estratégica urbano-habitacional.
- D. En *las obras comunitarias de los municipios hidalguenses*, existen pocos casos de cofinanciamiento social además de que en esos casos no son plenas las potencialidades subsidiarias.
- E. En *la incidencia de la ciudadanía hidalguense respecto a la definición de las políticas públicas*, la participación democrática es una simulación.

Por otra parte, en los ámbitos intergubernamentales que presentan potencialidades subsidiarias, éstas no son plenas puesto que presentan las siguientes carencias:

- F. En *la coordinación recaudatoria entre el gobierno federal y el gobierno del Estado de Hidalgo la capacidad intergubernamental de asociación*

*estratégica* es exigua, pues las diferencias de filiación política afectan la posibilidad de desarrollar un trabajo coordinado federación-estado para *reforzar las funciones recaudatorias estatales*. Como segunda deficiencia, la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas* presenta la misma tendencia dado que en la planeación de los programas coordinados de fiscalización las decisiones de la autoridad fiscal federal se imponen sobre el acato de su similar estatal.

- G. En *la coordinación intergubernamental para la planeación y el desarrollo del Estado de Hidalgo* los componentes subsidiarios críticos son tres. Para la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*, las diferencias de filiación política es un prejuicio determinante que obstaculiza la coordinación estratégica entre los gobiernos federal y estatal, de tal forma que las partes se distraen en exceso de sus funciones dentro del desarrollo regional. Para la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*, se ha generalizado una intervención federal titubeante y evasiva cuando el gobierno del Estado de Hidalgo le solicita trámites. Para la *evaluación de las sociedades más simples sobre el ejercicio subsidiario*, la valoración de las capacidades subsidiarias no se practica formalmente.
- H. En *el ejercicio descentralizado de la política compensatoria según el gobierno del Estado de Hidalgo* los componentes subsidiarios críticos son dos. Para la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*, el Comité de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo ha sido un intento efímero de asociación estratégica general para depurar la política social estatal. Mientras que para la *evaluación de las sociedades más simples en relación al ejercicio subsidiario*, no existen valoraciones oficiales sobre las capacidades locales en materia compensatoria.

Pese a lo anterior, se hace necesario destacar aquellos aspectos que presentan, por mínima que sea, cierta proyección subsidiaria:

1. En las relaciones fiscales federación estado, las *asociaciones regionales* que celebran reuniones deliberativas para estandarizar criterios de la coordinación fiscal jerárquica, en virtud de que tienden a potenciar la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*.
2. En la política social coordinada, la visión de la dependencia estatal que convoca a otras para que participen en la implementación de sus

estrategias y programas, así como la de aquella que aplica un modelo de integración funcional público-privado. Destacan en esos rubros el Instituto Hidalguense de las Mujeres y la Junta General de Asistencia Privada del Estado de Hidalgo respectivamente, pues se considera que sus esquemas de coordinación podrían generalizarse para proyectar en Hidalgo una política social integral que llegue a consolidar la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*.

3. En las relaciones fiscales federación-estado, los mecanismos de *evaluación* tanto concurrente como interna que aplican las direcciones de auditoría y de recaudación respectivamente, ambas de la Secretaría de Finanzas del Estado. Tales mecanismos son antecedentes potenciales para depurar la *evaluación de las sociedades más simples a favor de un ejercicio subsidiario*.
4. En las relaciones fiscales federación-estado, el costo-beneficio de doce pesos 91/100 (\$ 12.91) por cada unidad que se invierte en fiscalización, mismo que evidencia como fortaleza un buen desempeño estratégico que abona hacia el *avance competencial de las sociedades más simples*.
5. En materia del desarrollo regional estatal, la incursión simultánea del gobierno estatal en tres esquemas paralelos: el gasto federal reasignado, las acciones del gobierno federal con participación del gobierno estatal, y la implementación de proyectos estratégicos propios. El lograr mejores resultados en estos tres esquemas acreditaría el *avance competencial de las sociedades más simples*.
6. En la política social coordinada, la proporción entre los programas federales descentralizados y los de diseño estatal, misma que se inclina hacia los últimos (65/94) evidenciando cierta capacidad de iniciativa en el diseño de programas sociales propios. Asimismo, las acciones de capacitación tienden a constituirse como un elemento más consistente que el asistencialismo en la política social hidalguense. Ambos aspectos son destacables dentro del *avance competencial de las sociedades más simples*.

Únicamente estos seis aspectos destacan por sus rasgos de afinidad subsidiaria. La profundización en el estudio conjunto de las afinidades e inconsistencia subsidiarias de los gobiernos hidalguenses sería justificable si se dirige a

inducir cambios graduales en la gestión pública para reivindicar así la esencia del federalismo subsidiario. Como anticipo de esa profundización analítica, las líneas generales de acción han sido incluidas al final de cada una de las conclusiones capitulares del presente libro a manera de propuestas sectoriales, además de que se ocupan los siguientes párrafos para presentar una integración temática.

En materia de Finanzas Públicas, los funcionarios fiscales deben ser objeto de una formación socio-técnica y socio-ética para que, con la medida de sus criterios políticos, la participación hidalguense en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal proyecte verdaderos resultados de coordinación intergubernamental sobre: a) el refuerzo de la recaudación correspondiente a la colaboración administrativa, b) la continuidad del proceso de descentralización recaudatoria factible, y c) la negociación de políticas progresivas de gasto cofinanciado. Para estos casos, la evaluación que ya se practica al interior de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo debe ajustarse a la lógica subsidiaria. En su respectiva escala, la capacitación socio-técnica y socio-ética debe dirigirse también hacia la implementación de un esquema novedoso y atractivo que, como base del sistema estatal de coordinación fiscal, detone una coordinación estado-municipios que vaya construyendo un mayor desempeño municipal asistido.

En el ámbito del desarrollo potencial de políticas públicas, y después de acotar los criterios políticos y burocráticos propios de la práctica administrativa hidalguense, se deberá privilegiar la formación socio-técnica y socio-ética de los directivos estatales para que sean capaces de integrar las acciones federales, municipales y privadas en los comités hidalguenses de coordinación estratégica. Un esfuerzo considerable debe aplicarse también en establecer la evaluación como parte importante de la gestión estratégica, hoy en día inexistente, para su posterior orientación subsidiaria. Adicionalmente, el avance competencial estatal debe: a) en los proyectos de desarrollo regional, solventar serias carencias técnico-administrativas actualmente puntualizadas en los ámbitos de la planeación y de las obras en comunicaciones; b) en los programas de bienestar, pugnar por su evolución para transformarlos en políticas públicas equilibradas y especializadas; y c) en las acciones de carácter habitacional, reivindicar la capacidad sectorial estatal sobre la construcción coordinada de vivienda social.

En cuanto a la organización social, especiales procesos socio-éticos de formación ciudadana y de innovación administrativa, en paralelo a un ajuste

normativo y a la sensibilización de funcionarios públicos, deben propiciar que la interacción sociedad-gobierno construya órganos permanentes y efectivos de negociación cofinanciera y estratégica. Bajo esas condiciones, las capacidad asociativa lograda deben dirigirse hacia: a) la ponderación de modelos graduales de obras comunitarias, b) la sistematización de las iniciativas ciudadanas estratégicas, y c) en cada caso, la reorientación o inicio de la evaluación subsidiaria.



## Fuentes de Consulta.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Asistencia Privada*, México, 2 de septiembre de 2004, texto recuperado el 10 de agosto de 2012 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270.pdf>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Coordinación Fiscal*, México, 27 de diciembre de 1978, texto recuperado el 10 de agosto de 2012 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Educación*, México, 13 de julio de 1993, texto recuperado el 10 de agosto de 2012 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Salud*, México, 7 de febrero de 1984, texto recuperado el 10 de agosto de 2012 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Planeación*, México, 5 de enero de 1983, texto recuperado el 10 de agosto de 2012 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>.
- Castillo, Edith, *Este mes comenzará a operar el Puerto Seco en Tepeji del Río*. En Milenio, 3 de febrero de 2012, <http://hidalgo.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/be7341d7057366fef84c4f28fec06fd>
- Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S. A. (CAF), *Compañía*, información publicada en <http://www.caf.es/caste/compania/index.php>, consulta realizada el 10 de julio del 2011.
- Covarrubias, Oscar M., *Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el federalismo*, Caracas Venezuela, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2007.
- Mendoza Ruiz, Joel, *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. (IAPEM), 2010.
- García Sotelo, Luis, *Se fortalecen los trabajos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, artículo publicado en <http://www.indetec.gob.mx>, 24 de febrero de 2011.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, *Aeropuerto Tizayuca*, México, Folio 069548, Biblioteca Central del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, IHFES, *¿Deseas realizar estudios de educación superior y no cuentas con el recurso suficiente para hacerlo?*, tríptico.

- Gobierno del Estado de Hidalgo, DIF Hidalgo; *Directorio de Organizaciones de Asistencia Privada*, CD.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, *Elementos y compromisos básicos a ser incluidos en el contrato de fideicomiso*; México, mayo de 2009.
- Gobierno del Distrito Federal, gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social; *Programa de Reordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*; México, 1997.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, Hudchinson Port Holdings, Corporativo UNNE, zona de actividades logísticas Hidalgo; *Presentación proyecto*; México, presentación power point.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, *Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo*, México, 30 de diciembre de 1989, texto recuperado el 10 de agosto de 2012 de <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa>.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, *Ley de Vivienda del Estado de Hidalgo*, México, 18 de julio de 2011, texto recuperado el 10 de agosto de 2012 de <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa>.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, *Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo*, México, 13 de diciembre de 2010, texto recuperado el 10 de agosto de 2012 de <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa>.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, *PLATAH, Plataforma logística de Tizayuca, Plan Maestro*; México, presentación power point, septiembre de 2007.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, *Plataforma logística de Tizayuca, Presentación de gabinete PLATAH 190607*; México, presentación power point.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, Secretaría de Desarrollo Económico, Mondragón; *Hidalgo*; México, presentación power point.
- Gobierno del Estado de Hidalgo, Secretaría de Salud; *Actualización del programa estatal de salud 2005-2011*; 2008.
- Godínez, Gustavo, *Descartan proyecto del tren suburbano*. En Milenio, 8 de junio de 2012.
- González, Eduardo, *Estudios del tren suburbano para 2010*. En Milenio On Line, 13 de noviembre de 2009, <http://impreso.milenio.com/node/8672716>.
- González Morfín, Efraín, *Subsidiariedad*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2009.

- Höffe, Otfried, *La subsidiariedad como principio de la filosofía política*. En Höffe, Otfried; Ícense, Josef (compiladores); *Panoramas de filosofía política*, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI), *Programa operativo anual*, 2010.
- Instituto federal de acceso a la información y protección de datos, *Recurso con número de expediente 2578/116*, resuelto el 13 de julio de 2011.
- Kikeleash, *Del tren suburbano de Pachuca a México*. En UN Hidalgo, 28 de julio de 2010, <http://unhidalgo.com/2010/07/del-suburbano-de-pachuca-a-mexico/>.
- Komonchak, Joseph A., *Subsidiarity in the church: the state of the question*, *The jurist* 48, 1988, p. 301, texto ubicado en <http://www.scielo.cl>.
- La policiaca, *Continúa bloqueo en la obra del puerto seco*. En La policiaca, la nota roja de México, 8 de agosto del 2012, <http://www.lapoliciaca.com/nota-roja/continua-bloqueo-en-la-obra-del-puerto-seco/>.
- Miranda, Antonio, *Pasaría tren suburbano entre Hidalgo y Edomex*. En El Universal, 30 de julio de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/698671.html>.
- Neria, Gerardo, *Busca Hidalgo asesoría internacional para validar aeropuerto en Tizayuca*. En El Independiente de Hidalgo, 28 de junio del 2012, año 4, número 1153.
- Rico, José Luis, *Tren suburbano, a mediano plazo en Hidalgo*. En El Sol de Hidalgo, 1º de mayo de 2011, <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2060918.htm>.
- Secretaría de Finanzas, Procuraduría Fiscal; *Cartera de créditos fiscales, propuesta de abatimiento de inventarios créditos prescritos*, presentación power point.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Las finanzas públicas y la deuda pública*, información publicada en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLI-CAS/ITSSEFPDP/paginas/2009.aspx>, consulta realizada el 14 de febrero de 2011.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Las finanzas públicas y la deuda pública*, información publicada en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLI-CAS/ITSSEFPDP/paginas/2010.aspx>, consulta realizada el 14 de febrero de 2011.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2003.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2004.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2005.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2006.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007.
- Secretaría de la Reforma Agraria, *Proyecto refinería, avances en expedición de títulos de propiedad, RAN*; México, presentación *power point*, 12 de agosto de 2009.
- Servicio de Administración Tributaria (SAT), *Oficio 800-08-00-00-00-2010-091*, 16 de agosto de 2010.
- Watts, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Madrid-Barcelona España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006.
- Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, 1997, Primera edición en español.

**Las Capacidades Subsidiarias del Gobierno Estatal  
y de los Ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el Contexto Federal:  
Finanzas Públicas, Políticas Públicas, Organización Social**

Se terminó de imprimir en febrero de 2013  
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.  
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
E-mail: [geminiseditores@prodigy.net.mx](mailto:geminiseditores@prodigy.net.mx)

La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP.



**INNAP**

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



ISBN: 978-607-9026-30-1

