

Roldán Cruz, Edgar Iván, (2018) Planeación pública regional en Hidalgo. Colegio del estado de Hidalgo. México.

ISBN: 978-607-8082-20-9

LA PLANEACIÓN PÚBLICA REGIONAL EN HIDALGO

Edgar Iván Roldán Cruz



RESEÑA POR:

Dr. César Raúl Pérez Marcial

PLANEACIÓN PÚBLICA REGIONAL EN HIDALGO¹

Dr. César Raúl Pérez Marcial²

El libro nos ayuda a reconocer las cualidades y limitaciones que ha tenido desde las visiones ejecutivas, alternadas junto con las actuaciones instituciones estatales de la planeación, la obra nos permite reconocer la utilización de ciertos componentes de la misma con fines que pueden ser significativos para el desarrollo territorial pero que en este recorrido de las distintas administraciones además de su corto plazo, la carencia de posicionamiento científico y metodológico lo ha convertido en una listado de “buenas intenciones” y en acciones que lejos de contraponer el desarrollo generalizado a los contextos que desencadenan las desigualdades y la pobreza, subrayan y enfocan algunas acciones que no se articulan y que no identifican el problema de raíz.

El autor a través de una revisión de los componentes propuestos en los distintos planes y de los resultados ha identificado componentes como el diagnóstico insuficiente, del financiamiento, los contextos regionales y la transición democrática como las perspectivas más ajustadas de las condiciones cuantitativas o cualitativas para reconocer de la planeación los agentes y resultados inciertos que pueden evidenciar un ejercicio ya desgastado no solo en el discurso de las nuevas administraciones, sino en el bajo impacto de las instituciones que no logran establecer al instrumento como eje fundamental que integra y delega funciones a las unidades sectoriales y territoriales una mayor responsabilidad de las acciones propuestas y ajustadas.

Un elemento fundamental que se demuestra en el documento presente es la participación ciudadana que hasta el momento o por cuestiones más prácticas de la investigación es hasta el momento en la dimensión electoral que por supuesto es de fuerte inflexión en las visiones institucionales, que pueden dar impulso, pie o hasta mejores resultados de amplio beneficio para los involucrados o sujetos de actuación.

El libro demuestra un manejo de varias condiciones que han perfilado a la planeación estatal, que ha determinado un peso territorial a las instituciones y permite la interpretación de algunas otras dimensiones como la de los liderazgos y sujetos políticos, permite una visión enfocada de la instrumentación y sus implicaciones económicas y locales no solo en términos de planes y programas con bajos resultados programáticos, permite concluir que la planeación regional se ha colocado como un instrumento de ejercicios territoriales vagos e inciertos y que su carácter renovado de participación pública o ciudadana puede ser el cambio necesario para darle las intenciones finales y ajustes territoriales necesarios.

Palabras clave: Planeación regional, Instrumentos de desarrollo regional, Hidalgo

¹ Puede consultar:

<http://www.unamenlinea.unam.mx/recurso/83752-estilo-harvard-para-las-referencias-bibliograficas>

² Colegio del Estado de Hidalgo, cmarcial@elcolegiodelhidalgo.edu.mx

DESARROLLO DE LA RESEÑA

Se trata de un recorrido por el carácter que tiene la planeación pública en el desarrollo institucional contemporáneo y en concreto en la que se diseñó y aplicó en el estado de Hidalgo; existe de inicio una gran comparativa con el mismo instrumento o en su concepción con la que se desarrolló en América latina y sus coincidencias con la planeación en la entidad, y esto con el objetivo claro de identificar al instrumento de la planeación como relevante en las modificaciones espaciales realizadas por las instituciones del estado en los ámbitos regionales; en esta visualización encontramos distintas perspectivas que permiten la realización de la planeación ya definida como una política pública regional que es utilizada como un elemento de la alternancia a escala administrativa básica como son los municipios, también argumentos para la realización de una política sectorial y de programas. Existe también una argumentación en el orden cuantitativo, a veces técnicamente compleja y en otras solo una continuidad de metodologías ya realizadas, por supuesto esto con la calidad de la información oficialmente permitida, y en otras escalas de los mismos institutos y organismos estatales, todo lo anterior para poder determinar las áreas o temas prioritarios, que objetivos, estrategias, líneas generales en lo económico, social, político y regional determinan en desarrollo de la entidad.

En términos generales se trata de una revisión y un contraste con metodologías de los resultados o logros que entregaron algunas de las administraciones del estado de Hidalgo.

En la propiedad del documento se cuenta en el inicio con un perfil histórico de mediano o casi corto plazo con el recorrido de la planeación pública regional desde sexenios anteriores, identificando desvinculación como un primer paso en la generación del primer plan, que además tienen una superficialidad técnica o teórica y objetivos básicos o que tuvieron que ser cubierto muchos años atrás como la infraestructura regional para el transporte, por lo que los asentamientos mayores así como su actividad económica retoma importancia a nivel regional.

Como parte de la planeación en los distintos sexenios el autor identifica también el uso de instrumentos de participación social o ciudadana, en donde se llama a la “consulta popular” en donde se le da un amplio valor a las voces, sin considerar los elementos causales solo haciendo eco y reafirmando el “modelo de acumulación”, los beneficios focalizados a grupos dominantes (clase caciquil-política), por lo que los diagnósticos eran solo meras ocurrencias, una compilación de voces, sin retomar el peso o papel la internacionalización que se presentaba en la economía nacional, de los componentes socioeconómicos de la región a la que se pertenece (centro) y las relaciones tan profundas con el centro metropolitano y sin estimaciones cuantitativas de lo necesario para la solución de algunas complicaciones. Llegando a estimar a la entidad como un “todo social representado por un sistema o estructura espacial” lo anterior en su completa superficialidad determina que se trata de “componentes se vinculan entre sí por medio de relaciones demográficas, económicas, sociales o políticas” lo que lo lleva a un reduccionismo que también tiene sus ejemplo latinoamericanos de impactos nulos o hasta negativos de las políticas territoriales.

Aunado a la indeterminación de los distintos planes se reconoce que existe una serie de avances en forma de evolución que han tenido los instrumentos pero no en su parte técnica sino en su utilización esto no solo en escalas estatales sino para el diseño de otra serie de políticas y de programas sectoriales que gradualmente durante los gobiernos fueron modificados los instrumentos de políticas públicas y programas específicos de acuerdo con el escenario implícito de la economía estatal. Subrayando que al igual que el tratamiento de diagnóstico, carecieron de un soporte técnico-científico para su aplicación, limitantes de causalidades socioeconómicas y vinculaciones territoriales, en algunos casos, duplicidad de criterios regionales para su aplicación, y falta de parámetros para su evaluación y alcance. Las acciones

sectoriales y legales respectivas, parecería que otorgaban continuidad y legitimidad al establishment tendencial de la economía estatal.

Las políticas sectoriales de los distintos planes estatales llamados de desarrollo fueron elaboradas sobre tres puntos: desarrollo económico, desarrollo social e infraestructura básica, entendido esto como unidades modernas de producción (junto con otras que utilizaban sistemas tradiciones) entre ambas se registraba bajo rendimiento, ante esta realidad, el objetivo sectorial fue reduccionista, al proponer una nueva orientación del crecimiento de actividades productivas, que en teoría debía generar empleo permanente y bien remunerado para que en su conjunto se contribuiría al incremento de las calidad de vida de la población estatal, un factor que desplazo gran parte de los componentes de la planeación fue el predominio y cercanía de la ahora Ciudad de México (cdmx) que por comunicación un sector relevante fue el de turismo que al parecer contaba con una demanda efectiva pero al diagnosticar en específico las zonas turísticas se caracterizaban por la carencia de establecimientos de hospedaje, tenencia de la tierra, servicios de atención, ausencia de guías y material informativo, y falta de limpieza en la mayoría de ellos, lo que llevo a la propuesta de inventariar los centros y eventos de interés público, generar el Centro de Capacitación Turística (institucionalizar la capacitación), la construcción de Centros Típicos Regionales y el impulso al turismo en puntos concretos.

Para el sector social, en concreto para la política educativa es la que destacó por la expansión de los servicios en un aspecto cuantitativo. Las líneas tácticas caminaron sin diagnostico alguno y causal hacia el impulso de estudios de posgrado, instrumentos de coordinación y vinculación entre sistemas (universitario – tecnológico), regulación y con mayor interés la de la coordinación entre las instituciones (superior y el sector productivo), donde el sector educativo fue un espectador de la exigencia industrial estatal y regional.

En otro subsector como el de infraestructura básica, fue posible dotar de servicios y tenencia de la tierra como un objetivo que evitaría que las ciudades estatales y más significativas contaran con problemas urbanos y que localidades rurales dispusieran de un mínimo de bienestar social. Las acciones se encaminaron a fortalecer las ciudades intermedias con algunos de los principios de polos de desarrollo, con base en un sistema de ciudades relativamente distribuido, ajustado a principios de la teoría del lugar central, sin embargo no se acaloro o justifico como esta política sectorial impulsaría la jerarquía de lugares centrales y o que garantizaría el desarrollo.

En otro momento se re direccionaron nuevamente las políticas y programas sectoriales bajo el paradigma de la política y economía internacional encabezada por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y una vez más por la cercanía con la cdmx, como parte de la visión del impulso al desarrollo económico de la entidad, lo que permitiría en el mediano plazo usar las ventajas que ofrecía la apertura comercial para constituirse como eje del proceso de industrialización; pero se reconoce una vez más las limitantes de la inadecuada infraestructura de comunicaciones y transporte en la entidad.

En esos mismos tiempos las líneas de trabajo planteadas más que analíticas y causales, fueron descriptivas, generales y de buenos deseos, encausadas paradójicamente a beneficiar solo al sur de entidad, con la ampliación y modernización de ejes carreteros al sur del estado (hacia centros productivos). Instalación de una central de abasto. Equipar e incentivar Parques Industriales de Hidalgo.

Continuando con lo anterior se apoyó para que las nuevas industrias se establecieran en lugares que disponían de servicios urbanos básicos como la de Dotar de infraestructura a las zonas agropecuarias

intensivas (Valle del Mezquital). Con la justificación del cuidado ambiental se planteó Reorientar las actividades productivas y Enlazar la investigación tecnológica y los sectores productivos.

Estas acciones contribuyeron a reforzar la polarización productiva de Hidalgo; la vinculación productiva solo se enfocó y por medio de infraestructura carretera, a la estructura económica del sur y la conexión con la cdmx, dejando para otro momento el resto del territorio estatal. El factor de la aglomeración demográfica fue señalado, al establecer un marco de planeación del desarrollo urbano para ordenar el futuro crecimiento, otro fue la atención de la pobreza extrema del norte de la entidad (mayoritariamente poblaciones indígenas) por medio de Fomentar mejoras en el ingreso de productores agrícolas. Mejorar condiciones de vivienda. Evitar el deterioro de los niveles nutricionales así como el incremento de la mortalidad en las mismas zonas. Disminuir el analfabetismo y Atender núcleos indígenas. Por medio de acciones informativas y otras superficiales se tuvo la continuidad en los niveles de marginación y en casos concretos se incrementaron.

Posteriormente se establecieron 4 ejes estratégicos para el desarrollo integral: desarrollo político, social, económico y regional, los cuales, desde algunas perspectivas no implicaban desvinculación con políticas de desarrollo estatal, sino todo lo contrario al articular el desarrollo estatal integral y equilibrado. En el eje económico, se priorizo el incrementar la productividad agrícola, apoyar la producción ganadera, disminuir el desfase histórico en los mecanismos de explotación de los bosques, y superar los problemas técnicos y tecnológicos de la acuacultura. Por medio del acceso a la tecnología y la organización de cooperativas y microempresas, lo que permitiría orientar y capitalizar las oportunidades que los mercados nacionales e internacionales ofrecían.

Una segunda parte fue Apoyar el desarrollo industrial por lo que se consideró como una condición necesaria era la de generar un entorno favorable a la inversión, impulsando y quizá facilitando la escala regulatoria al consolidar y mostrar un esquema de promoción de inversiones y exportaciones, así como fomentar la promoción empresarial y de negocios. Lo anterior fue diseñado y ajustado para dos sectores productivos que fueron la actividad manufacturera y minera. Una vez más en las estadísticas sobresalían los subsectores de turismo, comercio y servicios, al contribuir en forma sustancial al producto interno bruto, a la generación de empleos y al desarrollo estatal, las acciones se encaminaron a impulsar su fortalecimiento como vía para garantizar que su dinámica generaría más oportunidades. En el turismo, regionalizó a la entidad para un desarrollo, elaboró un “plan maestro”, fomentó la creación y consolidó fondos mixtos de promoción turística, implementó un plan estatal de competitividad, y promovió y actualizó el marco jurídico que tendría que dar certeza y normatividad a la actividad turística, como una muestra del desequilibrio en la visión y apoyo a los distintos sectores.

Se enfatizaron las ventajas geográficas el estado, en una región comercial importante del país, misma que ofrecería potencialmente mayores oportunidades para la ampliación de por lo que era impórtate una adecuada infraestructura para consolidar y soporte a políticas de modernización económica y presencia comercial nacional e internacional.

Esta última visión fue desarticulada por la decisión del gobierno federal de crear en el estado de México del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y que limito el Proyecto Hidalgo, que propiciaría la edificación de industrias, hoteles, centros comerciales, infraestructura de servicios, zonas residenciales junto con el aeropuerto y sus servicios auxiliares. Este reforzaría al Sur del estado y la articulación con la actividad económica de la Región Centro, pero con otros efectos no necesariamente positivos como la aceleración urbana de la Ciudad de México a lo largo del eje México-Pachuca e internamente el desarrollo urbano del Valle Pachuca-Tizayuca.

Un medio paralelo al desarrollo por medio de la planeación, instituciones y voluntades, señala el autor, son las fuentes de financiamiento para concretar todas estas propuestas y prioridades sectoriales y regionales, estos esquemas de planeación señalaban que la política de financiamiento tendría que mantenerse con equilibrio presupuestal de las finanzas públicas, además de continuar captando recursos adicionales para dirigirlos al fomento de distintas actividades económicas, la promoción del bienestar social y el abatimiento de la pobreza. Con el reconocimiento de que la estructura de ingresos mostraba una alta dependencia de los recursos federales y una limitada capacidad de generación de recursos propios. Por lo que se limitaba alguna de las propuestas señaladas, a pesar de estas limitaciones, la mayoría del gasto fue gradualmente destinado de forma directa o indirecta al sector público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales, como parte de la política económica, social y pública de cada gobernador en turno.

Por medio del endeudamiento público, de manera complementaria y marginal, se lograron financiar proyectos de alta prioridad. Al depender de las participaciones federales y con egresos, destinados al sector público; otra veta de política fue la de aclarar y dar límite a los recursos, instrumentos y responsables de la ejecución de los programas regionales y sectoriales (sin exceder lo planteado por el instrumentos de planeación) pero nuevamente se dependía de los ingresos por participaciones federales, con egresos destinados principalmente a subsidios, transferencias y ayudas.

En otra forma de argumentar las fuentes y manejos del financiamiento se establecieron estrategias paralelas y aún más confusas se utilizó la idea de ingresos insuficientes para sustentar el crecimiento por lo que por medio de una estructura fiscal y los niveles de carga impositiva guardaran correspondencia con la situación económica del estado, se recurrió al financiamiento vía empréstitos (limitados los niveles de endeudamiento por la capacidad generadora de ingresos del gobierno) y enfocados exclusivamente a la inversión que acelerará el desarrollo urbano, a proyectos detonadores, infraestructura económica y social, para así aprovechar y anticiparse a acontecimientos a nivel mundial, nacional y regional. Esto no cambio la dependencia de los recursos federales y los egresos fueron asignados nuevamente de forma directa o indirecta al sector público y organismos públicos descentralizados.

Al surgir nuevos contextos en forma de procesos político-democráticos importantes para las naciones y espacios subnacionales de América Latina son consecuencia del binomio descentralización-federalismo, que constituye la principal vía política e institucional a través de la cual se ha asumido el desarrollo territorial. Por lo que ha sido posible desarrollar formas de entenderla, como de utilizarlas, para poder destapar o no atorar el funcionamiento del estado, promoviendo la participación ciudadana y fortalecer la democracia. Por lo que la adecuación de la planeación publica incorpora un gran contexto que es la alternancia política.

Se incorporan desde años atrás capacidades de transición democrática al momento de dar una reforma política que dio lugar a la integración de partidos considerados “entidades de interés público”, y en esos momentos a una nueva Ley Electoral Federal por lo que el contexto institucional de gobierno en el estado cambia. Deja de existir una sola visión partidista de elección a nivel municipal, aunque se contaba con la presencia de elementos extraídos o reconocidos con el partido imperante se logra un cambio mínimo en una parte de la estructura, sin evitar o disminuir los conflictos políticos electorales y de funcionamiento.

Otro de los contextos destacados en el libro es la llegada o la entrada de la globalización a las visiones políticas y de planeación en donde el auge de la internacionalización y la globalización, “lo local” se abrió paso reforzando los poderes e instituciones políticas para generar una articulación local-global; se impulsó a los gobiernos locales, al estilo de “laboratorio” de experimentación política, como un

elemento clave en el desarrollo de la participación ciudadana en la democratización y la descentralización política, lo que desencadenó un mayor tránsito a otras instituciones políticas en los municipios estatales; a escala nacional se menciona que esta tendencia se fortalecía por la búsqueda de legitimidad de las instituciones nodales en los procesos electorales del estado al reconocer en el papel un mayor número de opciones que identifican al agente político con el electorado.

Comentarios finales

El documento tiene un potencial de reconocer la serie de eventos y de componentes que han definido a la planeación como un agente fundamental en los escenarios políticos del estado de Hidalgo, ya que en el análisis de los diferentes estilos de políticas y desarrollo regional aplicados, se identifica en el libro que el principal problema va más allá del criterio de regionalización estratégica propuesta, está en la desconexión entre las escalas territoriales y programáticas con la continuidad o corto plazismos. A pesar de los proyectos implementados, existe la evidencia para demostrar el bajo o casi nulo beneficio para municipios que solo logran mantenerse por medio de transferencias fiscales y subsidios, con excepciones en la región sur del estado que es una, histórica franja de crecimiento económico.

Estos proyectos de esfuerzo se han intentado articular en el paradigma de “abajo hacia arriba”, por lo que los sujetos prioritarios de las tendencias o líneas regionales son “el conglomerado de fuerzas sociales” (concertadas), conectadas con la base de las instituciones y en la burguesía local. Menciona la existencia de una polarización económica que funge como la idea central de la mayoría de los esfuerzos de planeación en el estado. Se sigue utilizando como argumento para esta planeación la añeja preponderancia de actividades productivas escasamente ligadas al entorno estatal, (subrayando procesos de acumulación) y con bajos efectos multiplicadores en la mayor parte de la entidad, que solo han dado pie a la explotación de recursos con una serie de facetas a veces irracionales.

En una amplia contradicción (normalizada), se continua con la polarización económica, sin una aceptada concepción teórico-científica que guíe el desarrollo regional y la disminución de las desigualdades a la escala observada, se establece que existe un escenario posible y adecuado para la negociación con el Estado en la que sería posible la mitigación de las desigualdades regionales, que no es similar entre el poder central y cada una de las regiones y municipios de Hidalgo.

El autor reconoce y postula que las lógicas de planeación pública, además de estar limitadas en la identificación de potencialidades económicas reales en el territorio propio son bajas o nulas en el reconocimiento del impacto de la globalización económica, reconoce que se trata de ideas simplistas, sin base conceptual o científica y que no conecta con el desarrollo regional; también nos menciona el fin de un aparato metodológico institucional en el diseño y elaboración de “planeación pública regional” y que en estos ejercicios del pasado todo ha sido encuadrado en una “caja negra” que como resultado no se obtiene el desarrollo regional, tampoco algún nivel de interacción, ni alguna secuencia o proceso iniciado por estos ejercicios hacia el futuro, se encuentran proyectos dispersos en lo territorial y entre los colectivos regionales.

Octubre de 2018