

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
Área Académica en Ciencias de la Educación
Doctorado en Ciencias Sociales



Análisis de la política pública de infraestructura para el desarrollo regional en Hidalgo;

Mesoanálisis del proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo

*Tesis que para obtener el grado de Doctor en Ciencias
Sociales presenta:*

Mtro. Marco Antonio León Zaragoza

Director de tesis:
Dr. Raúl Rodarte García

Pachuca, Hidalgo. Julio de 2015



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



DIRECCIÓN

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

MTR. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE.

Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado **"Análisis de la política pública de infraestructura para el desarrollo regional en hidalgo; Mesoanálisis del proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo."**, que para optar el grado de Doctor en Ciencias Sociales presenta C. Marco Antonio León Zaragoza, matriculado en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (2012-2014), con número de cuenta 110682; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un trabajo de tesis, por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que al alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE

"Amor, Orden y Progreso"

Pachuca de Soto, Hgo., a 02 de julio del 2015

DR. EN D. EDMUNDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
DIRECTOR



DR. RAÚL RODARTE GARCÍA
DIRECTOR DE TESIS

DR. JUAN ANTONIO TAGUENCA BELMONTE
PROFESOR INVESTIGADOR

DR. EDGAR NOÉ BLANCAS MARTÍNEZ
PROFESOR INVESTIGADOR

Contenido

Introducción	7
Hipótesis.....	27
Capítulo 1	32
Capítulo 1. Desarrollo Regional: teoría y políticas	33
Introducción	33
1.1 Referencias teóricas sobre el desarrollo	37
1.1.1 Teoría de la base económica	44
1.1.2 Teoría neoclásica	45
1.1.3 Teoría de la causación circular acumulativa	46
1.1.4 Enfoque de las aglomeraciones.....	46
1.1.5 El argumento centro periferia	47
1.1.6 Polos de crecimiento.....	48
1.1.7 Enfoques marxistas-estructuralistas.....	48
1.1.8 Tecnopolos	49
1.1.9 Modelos de convergencia	49
1.2 Desarrollo Regional.....	52
1.3 La globalización y el desarrollo regional	58
1.4 El papel de Estado para el desarrollo regional.....	62
1.5 Políticas públicas de planeación de infraestructura en México.....	68
Capítulo 2	74
2.1 Introducción.....	75
2.2 Perspectivas teóricas del análisis de políticas públicas	83
2.3 Algunos enfoques de análisis sobre las políticas públicas.....	91
2.4 El mesoanálisis y la infraestructura, un vínculo necesario	96
2.5 Tipología de las políticas públicas	100
2.6 Ciclo de elaboración de las Políticas Públicas	102
2.7 La política de desarrollo social como un tipo particular de política pública.....	107
2.8 Política de desarrollo regional	113
2.10 Política de infraestructura.....	124
2.10 Relación Infraestructura-crecimiento	127

Capítulo 3	129
3.1 Introducción al capítulo.....	130
3.2 Planeación estatal en el periodo 2005-2012 en términos de infraestructura.	135
3.3 Aspectos generales del estado de Hidalgo.....	140
3.3.1 Recursos físicos.....	141
3.3.2 Aspectos socioeconómicos.....	143
3.4 <i>Pobreza municipal</i>	155
3.5 Producción municipal	160
3.6 Desigualdad.....	164
3.7 Regionalización en Hidalgo	167
3.8 Infraestructura y potencial de desarrollo	172
3.9 Competitividad del estado de Hidalgo	173
3.10 Clasificación de proyectos de infraestructura	179
3.11 Categoría de obras.....	186
Capítulo 4	191
4.1 Introducción.....	192
4.2 Aspectos centrales del Mesoanálisis: Wayne Parsons	197
4.2.1 Definición del problema y el establecimiento de la agenda.....	197
4.3 Procesos de globalización	206
4.4 Formulación de políticas públicas y la percepción que tiene la sociedad.....	215
4.5 El control de la agenda.....	223
Conclusiones	234
Bibliografía	249

A todos lo que hicieron posible que este trabajo fuera una realidad mi más profunda gratitud y reconocimiento por su apoyo, trabajo y experiencia.

Doctor, Raúl Rodarte, Director de esta investigación, muchas gracias por sus siempre atentos comentarios y sugerencias, su experiencia fue de gran ayuda en este esfuerzo. Siempre estaré en deuda con usted.

Doctor Juan Antonio Taguena Belmonte, muchas gracias por orientar este trabajo y por sus valiosas disertaciones en distintos momentos de este proceso de investigación. Doctor, Edgar Noé Blancas Martínez, muchas gracias por tu instrucción y colaboración en este trabajo, tus apreciaciones fueron de gran ayuda.

A todos los que estuvieron siempre atentos y presentes en los esfuerzos que representó esta investigación, y en especial a ti Yanet, infinitas gracias.

Introducción

El desarrollo de la infraestructura en una sociedad y las causas que la motivan es un tema de interés recurrente en la literatura económica¹. La disponibilidad y la calidad de la infraestructura física de un país son fundamentales para la consecución de su desarrollo económico y social. Simplemente, no puede haber desarrollo ni reducción de la pobreza sin una política de infraestructura orientada a este fin. La infraestructura puede hacerse patente en un país a partir de la extensión de su red carretera, de su industria de transformación, de telecomunicaciones, de energía, entre otras. Y en general, en los países que gozan de mayores ingresos *per cápita* y mayores grados de desarrollo económico, se concentran un mayor número de este tipo de infraestructura.

Tradicionalmente los estudios económicos muestran una relación positiva entre el desarrollo de la infraestructura física, el crecimiento económico y el bienestar social. De esta manera, se puede asumir que el subdesarrollo está directamente relacionado con una pobre e insuficiente infraestructura².

Aunque el término infraestructura es un concepto relativamente nuevo, su significado ha jugado un papel muy importante para la integración de los mercados y las redes económicas en los estados. En particular, desde que la teoría

¹Sánchez (2004), establece que en América Latina, la ausencia de una infraestructura adecuada así como la provisión eficiente de servicios que de ella se derivan, en la mayor parte de las ocasiones, representan obstáculos de primer orden para la implementación eficiente de políticas de desarrollo y para la obtención de tasas de crecimiento en los países. Harnecker (2005), por su parte afirma que en la teoría marxista, el concepto de infraestructura puede explicar la mayor parte de los fenómenos sociales que ocurren en un momento de la historia capitalista, por lo que el estudio de esta resulta ser muy relevante para entender el sistema. Otro ejemplo es la serie de estudios económicos para América Latina y el Caribe, en los cuales se establecen estudios empíricos que muestran la importancia del desarrollo de la infraestructura en las economías latinoamericanas, impulsando su rápida transformación y crecimiento Bielschowsky (2000), Calderon y Servén (2004), entre otros. Algunos de estos resultados pueden encontrarse en la serie “Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007” (Cepal, 2007).

² “Las inversiones en el sector de infraestructura y sus servicios conexos generan tres tipos de efectos: i) contribuyen en la formación del Producto Interno Bruto, (PIB), mediante los servicios de transporte, las telecomunicaciones, el abastecimiento de agua potable y energía eléctrica y el saneamiento; ii) generan externalidades sobre la producción y la inversión, acelerando el crecimiento a largo plazo; y iii) influyen en la productividad del resto de la economía dentro de los diversos procesos productivos y a nivel empresarial”, *Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe*, SELA, junio 2011, Caracas, Venezuela.

económica clásica se difundió entre las principales universidades del mundo y hasta el día de hoy, el papel de la infraestructura para el desarrollo regional ha sido un tema que con bastante frecuencia aparece en textos académicos. Desde 1776, Adam Smith, por sólo citar un ejemplo, reconocía fuertemente la importancia del desarrollo que el estado debía garantizar en términos de infraestructura, tal como caminos, puentes, muelles, etc., que de acuerdo con esta lógica eran medios indispensables para facilitar las relaciones comerciales y robustecer las regiones que tenían procesos de manufactura³. Los procesos de transformación orientados a la industria manufacturera comenzaban a ser un referente de análisis, porque permitirían observar una acumulación de riqueza más notable y porque requerían de ambientes empresariales caracterizados por el desarrollo de la infraestructura. Los nuevos descubrimientos de máquinas y herramientas para la producción en la revolución industrial, también favorecieron un nuevo tipo de infraestructura productiva que hasta el día de hoy son un referente de análisis.

Aunque la relevancia de la inversión en infraestructura para el crecimiento de un país ha sido ampliamente analizada, no todos los estudios han logrado coincidir en la relación de causalidad que provoca la infraestructura sobre el desarrollo económico, esta es variable dependiendo el grado de desarrollo de un país, las condiciones sociales que prevalecen y las políticas públicas de corte macro que se originen en ellos.

De acuerdo con Bourguignon (2007), los estudios que surgen a partir de las investigaciones del papel de la infraestructura, continúan siendo poco concluyentes, sobre todo los referidos al siglo XIX y XX, sin embargo, son un buen referente de la amplia difusión que se le ha proporcionado a la infraestructura en las economías contemporáneas. La explicación obedece a que la infraestructura tradicionalmente se ha internalizado en el concepto de capital y hasta,

³ En este sentido, Garza (1996) establece una disertación en torno a la conformación de procesos sociales que se generan a partir de la infraestructura regional y que por muchos años ha permitido el crecimiento económico de las ciudades.

relativamente, poco tiempo ha adquirido la posición de ser fuente del progreso técnico y promotor de la productividad⁴.

Bjorvatn (1999), se ha dedicado a investigar las características y el perfil que tiene la infraestructura para el desarrollo de las naciones. En *Urban Infrastructure and Industrialization*, el autor afirma que la infraestructura que el estado promueve en los países emergentes⁵ se encuentra poco desarrollada, por ejemplo, la red de carreteras se encuentra descuidada, los sistemas de transporte público y de telecomunicaciones son poco fiables y la debilidad del gobierno en la promoción de este tipo de acciones es parte fundamental para que la infraestructura no sea una fuente real de desarrollo.

Para que la actividad económica sea promotora del desarrollo de las regiones en un país, es necesario que existan fundamentos mínimos de infraestructura económica y que el estado la promueva⁶. De acuerdo con Baker (1981) la actividad económica requiere de la infraestructura pública. A diferencia de la política de desarrollo basada en el consumo o en las exenciones fiscales que el gobierno puede fomentar, el desarrollo de infraestructura física como la construcción de caminos, puentes, telecomunicaciones, entre otras, es una fuente

⁴ La productividad se define como la relación entre el producto obtenido, luego del proceso de producción y la cantidad de factores utilizados en ella. Actualmente es un sinónimo de beneficios económicos para las empresas y como una fuente de competitividad para los países.

⁵ Los países emergentes se definen como aquellos que carecen de una estructura desarrollada comercialmente y financieramente, que compita con países tradicionalmente fuertes en este sentido, pero que tienen potencial para su desarrollo. Una crítica importante a esta visión se puede analizar a partir del ejemplo de China, India y en menor caso Brasil. Para una discusión más amplia, véase Golley (2007).

⁶ “A pesar del indudable nexo existente entre la infraestructura y el desarrollo económico y social, gran parte de América Latina se ha ido quedando atrás en el desarrollo de sus infraestructuras, comprometiendo su crecimiento a largo plazo y la reducción de la pobreza que esto acarrearía. Aún en aquellos países que lo han hecho relativamente mejor, es común que la infraestructura se vea desarticulada del desarrollo territorial y productivo. Muchas veces, ello se ve reflejado en el hecho de que la infraestructura (o la “obras públicas” como suele llamarse) es diseñada independientemente de los servicios de transporte que harán uso de ella, incluso en ministerios diferentes que carecen de coordinación funcional. No debería resultar extraño, entonces, observar políticas de infraestructura que presentan disfuncionalidades importantes respecto al uso que efectivamente se hará de ella, lo que junto a otras situaciones provocan que aquellas enormes inversiones realizadas sobre el presupuesto nacional (directamente o indirectamente como en el caso de las concesiones) carezcan de la rentabilidad económica y social imaginada al momento de su lanzamiento”, Pérez S., Gabriel, Boletín CEPAL, No. 263, julio de 2008, pág. 2

duradera de gasto y multiplicación de beneficios para el estado⁷. Baker estudia el fenómeno de la promoción de este tipo de infraestructura en Estados Unidos y concluye que el liderazgo del gobierno federal ha jugado un papel significativo en el desarrollo económico del país, e incluso en el liderazgo mundial que durante muchas décadas ese país ha mostrado (Ibíd., pág. 134).

La infraestructura es un medio o mecanismo de inversiones permanentes desde el momento que se concibe, cuyos efectos sociales, económicos y ambientales se pueden apreciar a lo largo del proceso de planeación, diseño, construcción y puesta en operación, hasta la multitud de actividades económicas y sociales que se generan, con ocasión de su uso y aprovechamiento, tanto en las zonas por las que se construye como en aquellas que se interconectan. Mediante la infraestructura las tierras adquieren valor y posibilidades de utilizarse a favor del desarrollo humano, por cuanto se vuelven aptas para la producción y la urbanización y así se facilita el acceso a los servicios sociales y se contrarrestan situaciones como la migración campo-ciudad o la falta de seguridad.

El gasto en infraestructura es de los más significativos por parte de los gobiernos y su orientación eficiente se relaciona con el buen funcionamiento de otros servicios públicos. Ante ello, no son pocos los gobiernos que han buscado en los sectores productivo o privado y social, la experiencia y velocidad necesaria para impulsar y dar mantenimiento a su infraestructura y mejorar de esa forma su competitividad internacional. Desarrollar la infraestructura que el país necesita no es labor de un solo agente, pues se requieren sinergias entre los tres niveles de gobierno, los congresos federales y locales, colegios, academia, municipios, organismos empresariales nacionales e instituciones y agencias internacionales.

La necesidad de aunar esfuerzos públicos y privados para hacer frente al crecimiento de la demanda de servicios de infraestructura implica fortalecer la capacidad ejecutora y financiera del sector público y promover una mayor

⁷ Esta afirmación es muy recurrente en la teoría económica, por ejemplo, Spencer (1994) establece que las variaciones en el gasto de las familias, de las empresas o del gobierno, pueden tener un efecto multiplicador sobre la economía.

participación del sector privado. Para lo primero se requieren instrumentos que brinden mayor flexibilidad en la gestión de la inversión pública, particularmente en el campo de la infraestructura. En cuanto a lo segundo, es preciso garantizar un ambiente económico y político relativamente estable y perfeccionar los mecanismos de regulación vigentes.

Sin embargo, cuando el proyecto o sus variables de adjudicación están mal formuladas o simplemente el aparato institucional no está correctamente alineado con la estrategia de desarrollo nacional, la presencia de un operador privado con liderazgo y experiencia internacional no es suficiente para alcanzar el éxito perseguido. Existen también casos, en que ante un estado inexperto e inconexo institucionalmente, el sector privado ha imputado los procesos de adjudicación y control de las obras, llegando muchas veces a “judicializar” el tema, no solamente congelando el avance de las obras, con el consiguiente costo social involucrado, sino en algunos casos directamente con perjuicios económicos para el estado.

El desarrollo regional es un concepto complejo que se compone, en primer lugar, del conocimiento sobre el desarrollo económico. En este momento, basta con comentar que el desarrollo comprende elementos de cambio, e incluso de mejora, en aspectos sociales, políticos y económicos a partir de impulsos económicos, como las inversiones sociales y privadas en educación, en infraestructura de salud, de vivienda entre otras. En términos estrictos, en economía, el crecimiento económico tiene como producto tasas de crecimiento de la producción (PIB), positivas, es decir que los sectores productivos generan mayor valor que en periodos anteriores.

En este sentido, en nuestro país, el gobierno es el responsable de conducir la política macroeconómica, donde el crecimiento económico es el principal indicador. El gobierno mediante la articulación de políticas debe ser capaz de promover el desarrollo económico y la infraestructura tendrá que estar al servicio del desarrollo productivo y planearse para apoyar los centros productivos existentes o futuros, por lo que la política nacional debe concebirse como un

proceso de mejora continua, que requiere de modificaciones periódicas en función del ambiente interno y externo en donde se inserta⁸.

Uno de los aspectos clave, en el desarrollo económico, son las políticas que lo promueven en las regiones, no es lo mismo el desarrollo en diversas latitudes, ni en diversas condiciones, hay unas regiones con mayor potencial de desarrollo que otras. Este es el principio básico del desarrollo regional y, en este sentido, resulta muy importante observar que la infraestructura es un elemento que en la realidad se presenta de manera regular en las regiones diferenciando su desarrollo.

La infraestructura para el desarrollo regional, en esta investigación, siguiendo a Tomassini (2010), será aquella que permita la generación y/o provisión eficiente de servicios para la cohesión territorial, económica y social. La infraestructura de este tipo hace posible la accesibilidad, la interconexión y la dotación de servicios fundamentales para la producción y para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y para el desarrollo regional. La infraestructura no solo incrementa la productividad y reduce los costos en los que se incurre al producir, también, hace más grande la actividad comercial, la inversión privada y la acumulación de capital, fenómenos que incentivan en gran medida el desarrollo económico y social de las regiones.

Por otro lado, a manera de introducción, el desarrollo regional se referirá al fenómeno que hace posible diferenciar a los territorios, económicamente estructurados, por el grado de madurez de la infraestructura, así como de los

⁸ “La gestión gubernamental es aquella que atiende el desahogo de las funciones del gobierno de acuerdo con sus facultades y atribuciones. Dicha gestión compete a los tres órdenes de gobierno y a los tres poderes públicos. Justamente su materia es aquella que se encuentra establecida en el marco jurídico y pretende cumplir su cometido de la manera más eficiente, honesta y eficaz. Para ello debe emprender un proceso de mejora permanente, planear, organizar, integrar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar todas sus acciones, así como formar vínculos con lucidez y productivamente para que el gobierno no sea oneroso y para que la ciudadanía mantenga o incremente su confianza en las instituciones. Se trata de poner de acuerdo al gobierno con el gobierno mismo, lo cual es una tarea tan complicada que requiere de especialistas en muchas disciplinas y de una experiencia adquirida en las lides de la función pública, así como en la prestación de los servicios públicos”. (Castelazo, 2010, pág. 31).

factores productivos⁹, este fenómeno explica en gran medida por que unos territorios son preferidos para producir y para vivir.

Un punto central en la investigación es el que se refiere al impulso de la infraestructura para el desarrollo regional y en este sentido adquiere importancia el papel del Estado como promotor de políticas públicas para este propósito.

También de manera introductoria establecemos que las políticas públicas se refieren a la forma en la que los gobiernos deciden actuar para cumplir con objetivos que le preocupan a la colectividad. Las definiciones de política pública pueden ser muchas¹⁰. Thoenig (1999) opina que las políticas públicas se definen como la actuación mediante programas de acción de las autoridades públicas o gubernamentales.

Para el teórico Scott Furlong (2015), las políticas públicas son las respuestas que los gobiernos tienen a problemas públicos y los cursos de acción a los que se orientan. Thomas Dye (1979), las define como aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer.

Las definiciones pueden ser muchas y pueden contener diversas particularidades, sin embargo, es claro que la primera idea al respecto de las políticas públicas es que estas se orientan a las acciones de los gobiernos¹¹. Estas acciones pueden ser de distintos tipos, pero todas ellas atienden aspectos públicos¹². Los gobiernos

⁹ Autores en nuestro país como Angel Bassols Batalla, Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres, han establecido una auténtica corriente de pensamiento entorno al concepto de desarrollo regional, misma que se revisarán más adelante.

¹⁰ "La política pública permea todos los días de nuestras vidas. Es la materia de gobierno, la justificación de los impuestos, el fundamento de las leyes que regulan nuestro comportamiento, el apoyo a la salud, educación y otros servicios sociales. Políticas públicas nos da carreteras, ferrocarriles y aeropuertos, alivio de la sequía, los servicios de emergencia, la industria y el desarrollo del empleo y la gestión de los recursos naturales. Mientras que los políticos toman las decisiones, los funcionarios públicos proporcionan el análisis y el apoyo a esas elecciones", Althaus, C., P. Bridgman, y G. Davis, (2007:7).

¹¹ "Pese a la frecuencia del uso del concepto de políticas públicas, existen diferencias o imprecisiones importantes de las que pueden desprenderse equívocos analíticos y dificultades operativas. En el concepto tradicional, las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental" Meny, Yves y J. C. Thoenig (1992:12).

¹² Velásquez (2009), establece que las definiciones convencionales no consideran que la mayor parte de las políticas son del tipo no públicas.

pueden decidir impulsar políticas públicas de distinta naturaleza, muchas de ellas se refieren al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Debe advertirse que no todas las políticas resultan posibles al mismo tiempo: qué y cómo, y cuándo hacerlo son interrogantes que no pueden resolverse de modo secuencial en el terreno de las políticas públicas, pues están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción; en cuanto a lo primero, las políticas normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe, y en cuanto a lo segundo, ellas deben permitir la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos, esto es, los que permiten que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad¹³.

Para entender las políticas públicas de desarrollo regional es necesario reconocer diversas posturas que explican por qué las regiones se diferencian unas de otras. Algunas teorías que al respecto se han difundido centran su atención en la capacidad que tienen para transformar y producir bienes y servicios, otras en las ventajas que tienen para exportarlos, algunas más en el capital humano y técnico con las que cuentan, otras tantas con los volúmenes de inversión, por su riqueza natural o cercanía con otras regiones importantes.

En general, las diferencias regionales son capaces de establecer amplias divergencias en los territorios. Por citar un ejemplo, la migración del campo a la ciudad es una forma de concentración que se basa en mejores condiciones regionales. Aquí, las personas buscan aprovechar las diferencias en el trabajo y las rentas derivadas de él, buscan mejorar sus condiciones educativas, de salud, de bienestar, entre otras.

La inversión en infraestructura física es un elemento que se ha referido constantemente para explicar la diferencia regional en muchos países. Sánchez y

¹³ “La autoridad debe asignar recursos para el mejor cumplimiento de las políticas públicas, a partir de la jerarquización de las políticas y del uso de los recursos: se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos. Los recursos dependen de la situación de la caja fiscal pero también de otros factores, incluyendo la rigidez de los procedimientos contables, las limitaciones del manejo financiero de empresas y servicios públicos, y en el caso del Presupuesto, de la periodicidad con la que debe ser discutido por el Parlamento”, Lahera, E., (2002:7).

Wilmsmeier (2005) investigaron la dotación de infraestructura de transporte en América Latina desde la década de los años ochenta. Para ellos, esta ha sido un medio de desarrollo para las regiones¹⁴.

Para los autores, la desigualdad en la infraestructura física es motivo de múltiples diferencias económicas entre regiones. Una de las consecuencias notables para estos autores es que la insuficiencia estructural en el transporte, al menos, se explica en general por los problemas de financiamiento privado y el constante desgaste de la participación del estado como ente financiador, que desde la década de los ochenta disminuyó su participación, dados los constantes desequilibrios en términos de deuda pública de los gobiernos en la región de América Latina¹⁵. Los gobiernos a pesar de la importancia que representa la infraestructura de transporte, comunicaciones y productiva, en muchas de las ocasiones carecen de una política de largo plazo para consolidar el crecimiento de las regiones.

Hablar de infraestructura física, es un tema muy amplio. Existen tipologías que la hacen susceptible de ser analizada: infraestructura económica, infraestructura social, infraestructura de medio ambiente, infraestructura urbana, de integración, entre otras. En la gran mayoría de los casos, como hemos mencionado, la infraestructura es el resultado de la interacción de los gobiernos en el territorio con la que se persigue condiciones de desarrollo en las regiones¹⁶.

¹⁴ Los autores concluyeron que existen dos grandes corredores del continente en su parte sur que carecen de infraestructura; 12 grandes puntos que carecen de conectividad entre las regiones internas de esos países, y que son grandes centros masivos de comercio (capitales de Brasil, Bolivia, Colombia y Chile, por citar solo algunas); una gran carencia de hidrovías en el caso de Cuba y múltiples puntos de insuficiencia de transporte como el ferroviario en todo el Mercosur.

¹⁵ De acuerdo con estos estudios, la disminución de la infraestructura entre 1980 y 1984 y entre 1995 y 1998 fue de 3% del Producto Interno Bruto de países como Argentina y Bolivia, y casi 2% para países como Chile y Perú.

¹⁶ Sin afirmar que el resultado sea el propuesto, en todos la planeación institucional desde 1999 se ha promocionado un eje relacionado con la infraestructura: “Fomento a la inversión Productiva” en 1995, que buscaba propiciar el establecimiento de inversiones nacionales y extranjeras en el territorio hidalguense, para incentivar los niveles de producción con mejores condiciones de competitividad; “Empleo y Productividad para el Desarrollo”, en 2005, donde el fomento a la inversión productiva como política continuo siendo impulsada, y finalmente “Desarrollo ordenado y sustentable”, en 2012, donde se incluyen temas de ordenamiento y desarrollo para los territorios.

Dado que la infraestructura juega un papel relevante en las condiciones de desarrollo de las regiones, económicamente hablando, la presente investigación tiene como objeto de estudio el análisis de la política pública de infraestructura orientada al desarrollo regional en el Estado de Hidalgo y algunas características para entender su instrumentación¹⁷.

Es decir, se analizan los impulsos para la generación de la política pública que fomenta la infraestructura para el desarrollo regional en el Estado de Hidalgo. En este trabajo no se evalúa el resultado de la política pública de infraestructura regional a nivel estatal, más bien se observa como el medio para probar un análisis de política pública distinto al tradicional¹⁸ y que en el mejor de los casos se orienta a generar mejores condiciones de vida en el largo plazo.

Dado que existen diversos marcos de análisis de la política pública¹⁹, en la investigación, se hará uso de la técnica propuesta por Wayne Parsons²⁰. La proposición de este autor se refiere a enmarcar la manera en la que se definen los problemas y las agendas de políticas públicas, se hacen también cortes transversales para examinar diversas etapas del proceso de políticas públicas, incluida la toma de decisiones y los procesos de pre-decisión y post-decisión de una política pública (Parsons, 2007), que en nuestro caso será de infraestructura específica para el desarrollo, con base en la teoría revisada en el capítulo primero.

¹⁷ Más adelante se acotará este objeto de estudio, seleccionando el tipo de infraestructura que mejor ejemplifique y sirva como medio concreto de análisis.

¹⁸ Por ejemplo al que establece Lindblom en el proceso de elaboración de políticas públicas, diferenciando una hechura técnica y una toma de decisiones coyuntural (Lindblom, 1991). Otro caso lo podemos observar en Dunn (1981), con su conocido esquema de problemas, alternativas, decisión, implementación y resultados.

¹⁹ Subirats establece en las perspectivas teóricas de las políticas públicas, diferentes corrientes de análisis y por ello sus marcos de referencia, por ejemplo, que el análisis depende de la contextualización con la que se le aborde. El análisis presupuestario de los gobiernos, las perspectivas neogerencialistas contra el modelo Webberiano, y las constantes normatividades son sólo algunas de estos contextos a considerar.

²⁰ Tres aspectos de la importancia de utilizar el método son los siguientes: es un método diferente del análisis tradicional; disecciona etapas del proceso y es mucho más exploratorio pues establece que el análisis tiene un lugar en un espacio enmarcado por las políticas ya vigentes y previstas, por lo que hay un marco de referencia más amplio; véase W. Parson, 115.

Así, la investigación se dirige a conocer, a través de la propuesta de análisis de Parsons, la manera en que se han definido recientes políticas públicas de infraestructura en Hidalgo.

Lo anterior exige consolidar un inventario de obras de infraestructura, que con base en la teoría del desarrollo regional sean las más evidentes, representativas e importantes para algunas regiones del estado²¹.

Una forma de rastrear las políticas estatales es a través de la revisión de los documentos rectores de la política pública en el Estado: los planes estatales de desarrollo. En estos documentos se establece la necesidad de diseñar acciones y programas para alcanzar un estado con desarrollo ordenado, dinámico, creciente económicamente y sustentable.

Para el gobierno del estado se vuelve, de acuerdo con este documento una prioridad la infraestructura como estrategia de integración en las regiones:

“La acción gubernamental estará dirigida a la creación de infraestructura a partir de economías de escala que deriven del ordenamiento territorial de los centros de población...”²²

Sin embargo, este hecho de integración no implica que el desarrollo sea equilibrado. Una región puede integrarse comercialmente a otra, pero diferenciarse fuertemente en el tipo de desarrollo que una tiene con relación a la otra. Por otro lado, se establece una correlación positiva entre la construcción de infraestructura y el desarrollo de las regiones:

“...Con el objetivo general de que la construcción de infraestructura y equipamiento y el desarrollo económico se traduzcan en bienestar social para todos los estratos sociales de la población y todas las regiones del estado.”²³

Aunque se asume, en primer momento, que estos postulados se relacionan directamente con el desarrollo regional, la investigación presentará en su capítulo

²¹ En este sentido se dará prioridad a la región sur del estado, considerando el perfil y los indicadores municipales de inversión física y evidencia de infraestructura en la misma. En el estado el último registro mostró una tasa de crecimiento de entre 2006-2008 de 31.8, 15.2 mayor que el promedio nacional, sin embargo con una brecha per cápita menor que el promedio nacional.

²² Plan Estatal de Desarrollo (2011-2016)

²³ Ibid.

primero la relación entre la infraestructura y el desarrollo desde el punto de vista empírico. En esta sección, de manera inicial, asumamos que la infraestructura es un soporte básico para impulsar el desarrollo económico del país:

...la construcción de infraestructura se aprecia por los beneficios a la economía...la construcción de carreteras, puertos, aeropuertos, obras para las telecomunicaciones, el suministro de energía, así como la construcción de instalaciones turísticas, de escuelas, hospitales y clínicas, son actividades que contribuyen a fortalecer la industria nacional en sus procesos de producción, distribución y comercialización, lo que permite que el país sea más productivo y competitivo (CMIC, 2013)²⁴.

La inversión en infraestructura genera crecimiento económico, desarrollo social, además de aumentar la competitividad. La generación de empleo, la atracción de inversiones son sólo dos indicadores de esta afirmación.



Fuente: CMIC, 2013.

El esquema anterior asume que la infraestructura detona el desarrollo económico. Ahora bien, Keynes indirectamente asumió que el gasto público era un mecanismo

²⁴ Puede consultarse el artículo completo en la siguiente dirección electrónica: http://issuu.com/helios_comunicacion/docs/rmc_605_julio_agosto

para aumentar la demanda agregada²⁵, uno de los sectores más dinámicos es precisamente el de la infraestructura para la producción²⁶. Cristian Topalov (1984), también asume que el crecimiento económico es producto de la generación de renta del suelo urbano, pues provoca que se acelere la aparición de la infraestructura, en este caso urbana.

Reconsiderando: una de las principales interrogantes en la investigación surge a partir de la definición del concepto infraestructura. Al respecto, como se ha expuesto en párrafos precedentes, existen muchos esfuerzos por clarificar esta categoría, que puede confundirnos en nuestra apreciación en esta investigación.

La infraestructura proviene de la palabra Infra que significa debajo, y la palabra estructura que refiere al esqueleto que sostiene algo. El vocablo, se utiliza como sinónimo de obra pública o privada. En muchos de los casos es denominada el soporte para la producción económica y la distribución.

De acuerdo con la definición del Índice de Competitividad Global (ICG)²⁷ relacionado con la infraestructura, es posible medirla comparativamente en las regiones de acuerdo con criterios que reflejen:

- La calidad de la infraestructura global,
- La calidad de las carreteras,
- La calidad de la infraestructura ferroviaria,
- La calidad de la infraestructura portuaria,

²⁵ La principal conclusión de su análisis es una apuesta por la intervención pública directa en materia de gasto público que permite cubrir la brecha o déficit de la demanda agregada. (Keynes: 1998). Por lo demás, la teoría keynesiana intentaba paliar los efectos de la depresión actuando sobre la demanda a través del Estado. Así pues, la expansión de los programas de bienestar actuados desde arriba se justificaba con el fin de acudir a las necesidades más primarias de la población, sino también como política para regular el mercado y reavivar el consumo. Esta política socioeconómica, con diferentes matices, fue llevada a cabo, en buena parte de los países europeos, tanto por los partidos políticos de la derecha como por los de la izquierda moderada, y sus más vivos defensores fueron los gobiernos socialdemócratas.

²⁶ “En cuanto al asunto de la inversión en infraestructura, lo importante de hablar del gasto deficitario es deslindar los efectos concretos y tangibles de la teoría. La teoría sostiene que por medio de varios tipos de concesiones fiscales -en el caso del último periodo del gobierno de Bush, una reducción de capital capta impuestos- se podrían conseguir efectos en la economía. En otras palabras, aquellos que reciben exenciones fiscales podrían invertir esa riqueza productivamente.” (Galbraith: 1993)

²⁷ Puede verse al respecto: The Global Competitiveness Report, World Economic Forum, 2012.

- La calidad y tipo de infraestructura de comunicaciones masiva,
- La calidad de la infraestructura del transporte aéreo, asientos aéreos disponibles por kilómetro,
- La calidad del suministro eléctrico, líneas de telefonía fija y suscripciones a teléfonos móviles, entre otras.

Todos los sectores de la economía requieren de determinados tipos de infraestructura para su funcionamiento y desarrollo. Como se ha mencionado con anterioridad, dado que la infraestructura física muestra una evidencia suficiente para emprender una estrategia de desarrollo económico, esta constituye una prioridad para los países, por lo menos esta afirmación puede observarse en América Latina²⁸.

En México han existido diversas políticas de esta naturaleza impulsadas por los gobiernos nacionales²⁹. Actualmente, por ejemplo, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, aborda sectores estratégicos y contiene proyectos específicos que potencialmente representan una derrama económica o que contribuyen al desarrollo integral del país³⁰.

²⁸ Véase el caso de Chile en Infraestructura física para la integración en América Latina y el Caribe SELA (2011).

²⁹ Véase La política de industrialización en México (Finkelstein, 1967).

³⁰ "La infraestructura en sectores como comunicaciones y transportes, energía y turismo tienen impactos directos en el crecimiento de la economía. El sector comunicaciones y transportes promueve el desarrollo regional equilibrado, al hacer eficiente la movilidad, reducir los costos de traslado y permitir que los bienes lleguen a su destino oportunamente. De esta manera, la política en materia de inversión en comunicaciones y transportes, tiene como uno de sus objetivos promover una mayor vinculación e integración entre las distintas regiones del país y con los mercados internacionales. El sector energético no sólo es el insumo principal para el funcionamiento de los distintos sectores de la economía, sino una de las principales fuentes de ingreso del Estado que permitirá convertirse nuevamente en motor del crecimiento económico en nuestro país, al impulsar mayores inversiones, promoviendo el desarrollo del sector industrial, la generación de mayores y mejores empleos y la captación de mayores ingresos para el Estado mexicano, permitiendo con ello mejorar la oferta de bienes y servicios que se brindan a la población.

El turismo es una de las actividades capaz de crear sinergias en los sectores primario, secundario y terciario en una amplia cadena productiva y de generación de empleos, que dinamiza la economía interna, al tiempo que capta divisas y posiciona a México como un competidor en el mercado mundial. Por otra parte, los sectores de agua, salud y vivienda tienen un impacto indirecto en el crecimiento de la economía al contribuir al desarrollo social. La inversión en infraestructura de estos sectores tiene efectos transversales. El acceso al agua, su potabilización y el saneamiento son requisitos básicos para el desarrollo económico (turismo, energía y agricultura), la salud y el cuidado del medio ambiente. La creación de infraestructura hidráulica

También existe el Fondo Nacional de infraestructura, que es un instrumento de coordinación del Gobierno de México para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo. El Fondo apoya en la planeación, diseño, construcción y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, en los que participe el sector privado³¹. Uno de los objetivos del funcionamiento del Fondo es promover un desarrollo económico equilibrado, la generación de empleos permanentes entre otros³².

Uno de los fenómenos que se ha mostrado en el estado de Hidalgo es el incremento notable de infraestructura en el sur del estado; los planes y programas (políticas) dirigidos al desarrollo establecen acciones para impulsar este propósito³³.

Este tipo de políticas se reproducen, en alguna magnitud, en los gobiernos estatales y locales en nuestro país. En Hidalgo existen dependencias y organismos promotores del desarrollo regional basado en la inversión de infraestructura. La Secretaría de Planeación Desarrollo Regional y Metropolitano y la Corporación Internacional Hidalgo son solo una muestra de ello³⁴.

Previo al análisis del capítulo que establece los conceptos de política pública, en este momento supondremos que gran parte de las políticas orientadas al

disminuye la marginación y potencia la democratización del agua, ya que con su abasto, aumenta la productividad en los sistemas agrícolas, evita la destrucción de ecosistemas y disminuye enfermedades. De igual modo, el Estado debe garantizar la salud como derecho inherente a todo ser humano. La construcción de unidades médicas familiares, especializadas y su equipamiento en regiones donde no se encuentran al alcance de las personas es básica para poder brindar el acceso universal de forma incluyente y equitativa. Finalmente, el crecimiento demográfico acelerado ha convertido a la provisión de una vivienda digna para la población en una prioridad. La construcción de viviendas no sólo genera un aumento en el bienestar y patrimonio para las familias mexicanas sino que contribuye a la dinámica de la economía a través de la activación de la industria de la construcción y del mercado crediticio tanto interno como externo”, SEGOB. (2014) Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, México, (D.O.F. 29 de abril).

³¹ http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes_somos

³² Un ejemplo del impulso se observa en los presupuestos planeados por el Gobierno Federal entre 2007-2012, donde se programó un gasto de poco más de 2,5 billones de pesos, con prioridad en infraestructura carretera, telecomunicaciones, electricidad y de hidrocarburos. Véase una mayor referencia en Fondo Nacional de Infraestructura: lecciones aprendidas, 2011.

³³ Véase al respecto la investigación local que hace una crítica sobre este tipo de impulso, que refiere en específico a Hidalgo, Desarrollo y Regionalización (Rodarte, 2011).

³⁴ <http://coinhi.hidalgo.gob.mx/index.php?option=content&task=view&id=17>

desarrollo tienen lugar en el estado y de ello existen evidencias lo suficientemente claras para analizar su proceso de construcción, por lo menos de las más representativas.

Aunque como se sugiere en esta introducción la infraestructura es importante para el desarrollo regional y una buena parte de ella tiene que ver con las estrategias de los gobiernos para su promoción, resulta muy importante analizar qué es lo que al menos en un periodo determinado, la está determinando para el caso del Estado de Hidalgo.

Dado que la investigación centra su propósito en analizar el proceso de construcción de las políticas públicas dirigidas al desarrollo regional y en específico aquellas relacionadas con la infraestructura, es necesario conocer reconocer un método que nos permita explorarlas³⁵. De acuerdo con Wayne Parsons, existe una forma de análisis de las políticas públicas que el autor denomina mesoanálisis³⁶. Esta forma de analizar sigue una ruta simple que corta de manera transversal las fases comunes del análisis de políticas públicas, las revisa combinando distintos marcos de referencia y obtiene conclusiones puntuales.

³⁵ “Para estudiar la relación existente entre infraestructura y actividad económica es conveniente distinguir los impactos económicos originados en la fase de construcción de los que van surgiendo durante la fase de utilización de la infraestructura. Mientras los primeros están asociados al corto plazo y tienen un carácter eminentemente coyuntural, los segundos hacen referencia al largo plazo y son permanentes”. Corporación Andina de Fomento (2010:14)

³⁶ “El meso-análisis se refiere a la manera en que se definen los problemas y la agendas. “Meso” (o el nivel de análisis que hace un corte transversal o atraviesa las diversas etapas del proceso de la políticas públicas) explora enfoques que vinculan el lado de los insumos (input) del proceso de la formulación de las políticas, incluida la toma de decisiones, con el proceso de los resultados (outputs) de las políticas al concentrarse en la relación entre la dimensión “pre-decisión” y sus contextos “decisión” y “post-decisión”. El análisis en el nivel meso comprende las etapas “decidirse a decidir”, reconocimiento del problema y formulación de alternativas (...); reconocimiento público, inclusión de las problemáticas en la agenda y presentación de demandas (...); iniciación e información (...), y búsqueda, filtración y definición de problemáticas (...). Asimismo, reconoce que los problemas y el diseño de la agenda tienen un lugar en un espacio enmarcado por las políticas ya vigentes y previas, las decisiones, la implementación, la evaluación y el análisis de las políticas públicas”, Parsons (2007:117).

El desarrollo regional implica conocer las diferencias territoriales que se pueden observar y las brechas que ello representa para cada una de ellas. Mediante el análisis de la política pública de desarrollo regional es posible conocer la perspectiva que tiene esta política para contribuir con los objetivos teóricos del desarrollo regional y del bienestar de las personas en las regiones. Este proceso se refiere a un estado de convergencia relativa, más que a una integración.³⁷

El enfoque que establece Parsons se centra en la revisión de los problemas públicos, la forma en la que son apropiados por la colectividad, cómo es que se convierten en problemáticas, cómo se crean las agendas, cómo se toman decisiones y como se implantan. Para el autor esta serie de fases no constituyen eslabones conductores en todo el proceso de políticas públicas, más bien las observa como una forma de acertijo colectivo, que implica tanto tomar decisiones como tener conocimiento de todos los actores que intervienen sobre una decisión. Todo este análisis se referirá a las políticas públicas de infraestructura para Hidalgo y el mecanismo puntual se describirá en el desarrollo del capítulo referido al mesoanálisis.

Así, el análisis de las políticas públicas de Parsons, no es simple, si no que observa, a detalle, particularidades que el autor define con claridad; la definición de problemas, los enfoques de apropiación, las agendas de atención, los intereses, los actores, las decisiones, entre otras. La política pública orienta a generar condiciones que propicien el desarrollo regional, es un medio generalizado para establecer acciones concretas en el territorio.

³⁷ El modelo de convergencia sobre el crecimiento y el desarrollo económico se refiere al estado estacionario donde la acumulación y el ahorro son los mayores posibles de mantenerse. Por lo que deben existir condiciones relativas de crecimiento dadas por el tipo de infraestructura y madurez para la producción, así el desarrollo regional será diferenciado (Díaz-Bautista, 2003).

El problema que se plantea en la investigación se refiere a determinar los principales elementos que han fundamentado la política pública de desarrollo regional en casi una década de fomento en el Estado de Hidalgo³⁸.

En el periodo 1999-2011, en el estado por citar algunos ejemplos, se dio a conocer el Decreto que reglamenta la Ley de Obras Públicas y que otorga capacidad de decisión a los Titulares de las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos del Estado para hacer adquisiciones en temas de infraestructura. Uno de los marcos de análisis de acuerdo con la técnica que utilizaremos, es observar el entorno en el que fue impulsada la política de fomento a la infraestructura³⁹. En este periodo también se dio a conocer la Ley de Deuda Pública para el Estado⁴⁰.

En el gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011) la deuda destinada a la infraestructura ascendió a casi dos mil quinientos y al finalizar el periodo de gobierno ascendió a casi 4 mil millones de pesos⁴¹. En este gobierno, al final del año 2010, se contrató una deuda de mil 500 millones de pesos para el desarrollo de infraestructura de refinación de combustible a través de la construcción de la refinería de Tula.

Actualmente, la deuda del Gobierno se mantiene en El rango de 4 mil millones, con una clara postura de desarrollo establecida en el tercer eje del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016⁴².

Algunos de los rasgos de infraestructura física los podemos observar en la construcción de hospitales (6 construidos en la administración de Manuel Ángel Núñez Soto); el conjunto del parque *David Ben Gurrión*, el crecimiento de la red de comunicaciones terrestres, el proyecto Gran Visión, el Proyecto Platah, el Arco Norte, el Sistema e-México, así como la emisión de bonos bursátiles para la

³⁸ Referida en los Planes Estatales de Desarrollo.

³⁹ Aunque esta afirmación forma parte de una discusión más profunda uno de ellos fue la trayectoria de negociaciones ante el TLC, el expertise en el Banco de Comercio Exterior, la representación de México en foros UNCTAD, GATT y ALADI entre otros. En el capítulo tercero se explican los elementos que dan cuenta de la política pública vinculada al método de análisis.

⁴⁰ El monto de la deuda contratada para el estado ascendió a los mil 270 millones de pesos. Posteriormente se crea el Instituto de Financiamiento del estado de Hidalgo para continuar con esta política.

⁴¹ SHyCP, 2005.

⁴² Específicamente en los objetivos: regional, urbano y de comunicaciones. Véase “Desarrollo Ordenado y sustentable” en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016.

ejecución de obra pública (en el gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong), entre otros. Otro ejemplo se puede observar en la construcción y fomento de parques industriales, que se concentran en la región sur del estado⁴³.

Como hemos argumentado, en el estado de Hidalgo existen numerosos elementos de verificación que establecen el desarrollo de infraestructura regional. La investigación se dirige a establecer un análisis de este tipo de política, por lo que se establecen algunas preguntas básicas:

1. ¿Existieron políticas públicas de desarrollo regional en el estado de Hidalgo en el periodo de gobierno actual? ¿De qué tipo? ¿Es posible determinar en un inventario de aquellas relacionadas con la infraestructura para el desarrollo regional? ¿Cuáles fueron?

Estos cuestionamientos persiguen desarrollar una discusión amplia de los siguientes subtemas:

- Concepto de política pública aplicable a las acciones que el Gobierno del Estado ha llevado a cabo en los años recientes y si se encuentran establecidas en algún documento institucional y son susceptibles de ser verificadas.

Este planteamiento lleva a explorar la(s) teoría(s) acerca de las políticas públicas y revisa la tipología teórica que se aproxima al tema de estudio propuesto en la investigación, lo que lleva a un segundo subtema:

- Tipología de políticas públicas establecidas en el Estado, lo cual se orienta a clasificar el tipo de políticas públicas para descartar aquellas no alineadas al desarrollo regional y a la infraestructura aplicada en el estado.

2. ¿Cuáles son los elementos que están determinando la política central estatal en torno a la creación de políticas públicas de desarrollo regional en el periodo establecido para la investigación?

⁴³ Existen en total 9 de 13 parques industriales concentrados en esta región, más 1 en prospección. En total 77% de ellos. Corporación de Fomento Industrial Hidalgo, 2012.

- La pregunta se orienta a determinar la forma en la que la metodología de Wayne Parsons⁴⁴ permite conocer las principales causas que han dado origen a las políticas referidas en la investigación.

Como lo hemos mencionado con anterioridad, el objetivo general de la investigación es analizar la política pública de infraestructura de desarrollo regional en el estado de Hidalgo, a través de la técnica del Mesoanálisis.

Para apoyar el seguimiento de este objetivo general, se han diseñado los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar las principales políticas dirigidas a la infraestructura para el desarrollo regional, que se plantearon en el último periodo de gobierno.

Para atender este objetivo, se obtendrá un producto específico: catálogo de políticas, que de acuerdo con la teoría de políticas públicas, son congruentes con la infraestructura para el desarrollo y su utilización en esta investigación.

En este objetivo se encuentran los siguientes elementos subyacentes:

- Discusión conceptual, origen y tipología de políticas públicas.
- Discusión conceptual del desarrollo regional y de las políticas públicas dirigidas a este.

2. Mediante la técnica propuesta por Parsons se analizarán las políticas públicas seleccionadas.

- Se analizarán elementos tales como: la formulación de los problemas, la inclusión de las problemáticas en la agenda pública, la formulación de las alternativas, el reconocimiento público y las decisiones e implementación de la política pública seleccionada.

3. Identificar actores y estímulos, que formalizaron el proceso de creación y aplicación de políticas públicas en materia de desarrollo regional en el estado.

⁴⁴ Parsons (2007)

- Los aspectos subyacentes son: análisis final y evaluación de la importancia de los instrumentos del método utilizado para el análisis de políticas.

Aunque las investigaciones sociales tienen más de un propósito (Babbie, 2000), en esta investigación se buscan referir sólo elementos de análisis que permitan dar respuesta a las preguntas de investigación. El tipo de investigación será de corte descriptivo pues detallará lo más preciso posible la construcción de la política pública de infraestructura en el estado de Hidalgo, para casos seleccionados por su importancia en la literatura del desarrollo regional.

Hipótesis

El desarrollo de la investigación parte de la siguiente hipótesis:

La política pública de infraestructura (vías de comunicación nodales y proyectos estratégicos), actuales, responden a la finalidad del desarrollo regional desde un punto de vista institucional con fuerte presencia globalizadora, con una percepción de opinión informada, pero con un control del gobierno estatal en su planteamiento y desarrollo.

En esta suposición, es de suma importancia considerar que la variable relacionada con la infraestructura puede ser aproximada mediante un catálogo de obras de infraestructura, definida por el tipo de proyectos y su importancia en la planeación institucional (Proyectos estratégicos como refinerías, plantas, infraestructura de comunicaciones y transportes, entre otros). De este catálogo será necesario identificar aquel proyecto que de acuerdo con la teoría del desarrollo regional contribuya en el largo plazo de este.

Respecto de la presencia globalizadora, es posible acercarse a este concepto, mediante el número de proyectos que tengan como propósito adoptar medidas instrumentadas en distintas latitudes y que a la vez contengan una fuerte posición de contribución al reordenamiento productivo y social en un marco de

competitividad de las regiones. En conjunto que contribuyan a generar nuevas dinámicas productivas para entender las regiones.

En la investigación, la variable de conocimiento de la opinión pública será muy relevante para identificar el tipo de instrumentación de la política. De ella podremos inferir el grado de madurez de las agendas y la incorporación de mecanismos de inclusión.

El control del gobierno podrá ser observado a partir del número de proyectos informados, los que se encuentran en actual funcionamiento, seguimiento y vigencia, la continuidad y apoyo a proyectos estratégicos. El elemento que nos permitirá evaluar la hipótesis es el método del mesoanálisis,

Para verificar la hipótesis, se han definido tres tipos de fases:

La primera: se relaciona con la actividad de investigación para determinar aspectos claves en las teorías del desarrollo regional y de las políticas públicas.

En un segundo momento se contrastará la teoría con lo verificado en el territorio estatal en el periodo identificado, además de realizar un estudio basado en las técnicas del mesoanálisis. La idea fundamental es obtener un catálogo de políticas de infraestructura, actores claves y registros que den cuenta de la aplicación de las mismas.

Finalmente, se dará cuenta de las conclusiones del estudio.

En síntesis: el presente estudio se circunscribe al análisis de la política pública estatal relativa al desarrollo regional en el periodo establecido por lo cual es necesario reconocer los siguientes alcances:

- La investigación revisa un periodo único de tiempo.
- Es una técnica parcial con bondades de análisis, sobretodo en el aspecto de combinar marcos de análisis que dan cuenta de la construcción de la política pública de desarrollo regional.
- Está sujeto a una verificación espacial.

- Se depende de documentos normativos y de fuentes de información institucionales y en menor medida directas.

La tabla 1, orienta sobre los alcances partiendo de lo que es y se encontrará en la investigación.

Tabla 1.

<i>¿Qué es?</i>	<i>¿Qué no es?</i>
Es una investigación que busca proponer un ámbito de estudio de políticas públicas, relacionadas con el desarrollo regional.	Un estudio exhaustivo del origen y significado de las políticas públicas.
Un esfuerzo por establecer factores de construcción de políticas públicas que permitan analizarlas de manera no tradicional	Un análisis tradicional de las políticas públicas.
La aplicación de un método concreto de análisis.	Una disertación sobre las bondades y relativizaciones técnicas de análisis de políticas públicas.
Es un referente para entender el establecimiento de las políticas públicas de infraestructura en el ámbito estatal.	Sólo un estudio de las políticas públicas de desarrollo regional.
Es un estudio temporal y concreto.	Un estudio prospectivo exclusivo del éxito de las políticas públicas de desarrollo regional en Hidalgo.

Para el desarrollo de la investigación se hizo necesario contar los siguientes insumos de información:

- a) Documental: conformados por todas aquellas fuentes de información escrita y electrónica institucional que permitieron identificar directrices y políticas

de operación, así como su constancia del proceso que las mismas tuvieron para su implementación.⁴⁵

- b) Entrevistas: la información derivada de los tomadores de decisión y principales actores en la concepción y aplicación de la política pública de desarrollo regional. También se consideraron organizaciones ciudadanas, consejos de planeación, etc.
- c) Informes: información derivada de evaluaciones y posturas anteriores y posteriores al proceso de políticas públicas pronunciadas por la clase política en torno al objeto de estudio.

Capitulado

Para abordar la investigación, esta se ha dividido en cinco capítulos. En el primero de ellos se estudia la teoría del desarrollo regional con el objeto de aproximarnos a su significado y para obtener desde la teoría, evidencias sobre su promoción. Se revisan algunas de las políticas que hacen los gobiernos para contribuir a que las regiones se diferencien o se igualen a otras. En esta sección, se hace una revisión de las principales corrientes del desarrollo regional y se orienta la discusión a conocer el tipo de política pública de infraestructura para consolidar nuestro estudio en Hidalgo.

En un segundo capítulo se estudian los antecedentes de la política pública, las principales corrientes para su análisis, su tipología, el ciclo de las mismas y su vinculación al desarrollo regional.

En el tercer capítulo se destina una amplia se describe el escenario de infraestructura que prevalece en el estado, así como las principales obras más representativas relacionadas con la infraestructura para el desarrollo regional.

La conjunción de los capítulos relacionados con el desarrollo regional, las políticas públicas y la forma de analizar de Parsons, da como resultado la

⁴⁵ También, se consideraron documentos diagnósticos que permitan definir de acuerdo con la teoría las políticas que mejor describan un perfil estratégico de desarrollo en el estado, provenientes de fuentes de información oficial y académica.

aplicación del método al inventario de políticas públicas para el estado de Hidalgo. En el Capítulo Cuarto se seleccionarán aquellas políticas más representativas para comprobar la hipótesis de la investigación.

Finalmente se dan a conocer los resultados de la investigación en el apartado quinto.

Capítulo 1

Desarrollo Regional: teoría y políticas

Capítulo 1. Desarrollo Regional: teoría y políticas

Los gobiernos han reconocido cada vez con mayor intensidad la importancia que tienen sus economías en los mercados abiertos, como consecuencia de la globalización y la inevitable interdependencia comercial que se crea con otras regiones [...] (Adams, 2006).

Introducción

El análisis regional abarca varias ciencias y disciplinas; citemos a manera de ejemplo a la ciencia económica, geografía, demografía, sociología, antropología, ciencias políticas, entre otras. Su misión conjunta es la de aportar información, datos y en general conocimientos sobre la realidad integral de un ámbito físico determinado o región de acuerdo a ciertos criterios territoriales. En consecuencia, se entiende por estructura espacial o regional de las economías la forma de distribución de los factores de producción de bienes y servicios, de su consumo y la infraestructura social y económica en un área delimitada.

Específicamente, puede plantearse que el desarrollo regional se ocupa de investigar los efectos que tienen las acciones del Estado, las decisiones de empresarios y consumidores particularmente en lo referente a su localización espacial, sobre la estructuración económica del espacio con un tratamiento que puede ser interregional o intrarregional. De alguna manera se delinearán a partir de estos postulados elementos para definir en términos generales las políticas públicas, tema que será abordado en el siguiente capítulo.

Adams se refiere al desarrollo regional como un fenómeno producto de la interconexión económica que tienen los países y en especial las regiones de este, que por muchos años han encontrado en el comercio una forma de organización económica y social. Algunas regiones, serán capaces de diferenciarse, no sólo por

el territorio en el que se encuentran⁴⁶, sino por las condiciones que han creado: muchas de ellas contarán con capacidades productivas, de empleo, de transporte, de seguridad, diferentes a otras⁴⁷.

El Foro Económico Mundial considera a poco más de 102 países⁴⁸, que contribuyen con 97% de la producción total mundial y del ingreso, exportan 96% de su producción. En conjunto reciben más de 96% de financiamiento internacional a través de la inversión extranjera directa⁴⁹. La región de América Latina, produce casi 10% de la producción mundial y países como Chile, Argentina, México y Brasil influyen de manera determinante esta posición.

El desarrollo regional se asocia a la situación, donde los territorios adquieren potencialidades diferenciales con otras. Desde 1950, autores clásicos como Christaller, han estudiado el origen de estas diferencias. Para él, la teoría del lugar central explicaba, a través de diversas cartografías la jerarquía de algunas ciudades y las relacionaba con las dimensiones espaciales que tenían distintos puntos de producción y las facilidades de esta para acceder.

Más recientemente autores como Storper (1997) han asociado el desarrollo regional como una situación de prosperidad basada en el bienestar general de las personas que viven en alguna región, sustentable, con empleo y productividad. La

⁴⁶ Martínez Estrada realiza un estudio exhaustivo sobre las diferencias y semejanzas de los territorios en América Latina, tomando como base la naturaleza diversa de los territorios y la cultura que se crea a partir de ella. Concluye con el que el Estado y las relaciones económicas, actualmente, no son territoriales, las rebasan y los resultados empíricos de ellas en general, benefician a unos y perjudican a otros. Para una mayor discusión, véase Estrada (2004).

⁴⁷ "El ILPES plantea que teorías como la del desarrollo económico local suponen que la globalización y transformaciones políticas como la descentralización ha creado las condiciones para un creciente protagonismo económico y social, incluso político, de los territorios, las regiones, las ciudades, lo local. En algunos casos, este protagonismo se limita a la buena provisión de bienes públicos locales. Esta institución refiere que los trabajos de Finot señalan y proponen un esquema de división de atribuciones y responsabilidades en la provisión de bienes públicos que favorece el DET. En otros, el protagonismo se habría traducido en una mayor presencia como gestor, promotor y facilitador institucional de alianzas público privadas para el desarrollo económico local", González, S., (2008: 129).

⁴⁸ De acuerdo con la ONU, existen 195 países entre sus filas, y se integran países como el Vaticano y la región Palestina. Véase para una mayor referencia cartográfica, timegenie.com.

⁴⁹ Los países líderes en este foro, en 2013, fueron Suiza, Singapur, Finlandia, Alemania y Estados Unidos, Noruega, Tailandia, Taiwán, entre otros. Las naciones menos competitivas han sido por más de una década: Angola, Malí, Chad, sólo por mencionar algunas. En The Global Competitiveness Index, se encuentra una descripción más amplia al respecto: World Economic Forum (2013).

provocación de este autor es sumamente clara: el bienestar es una consecuencia de condiciones que se generan tanto dentro como fuera de las regiones.

Para Beer (2004), hay un consenso respecto del significado del desarrollo regional, y se refiere al conjunto de actividades que dan paso a una serie de mejoras en el bienestar económico de un área⁵⁰.

De manera inicial, resulta importante observar lo que Adams propone, a partir de estudios en economías desarrolladas y altamente globalizadas⁵¹ como características claves del desarrollo regional, mismas que a continuación se relacionan:

- Marco estratégico regional para la localización productiva y la inversión.
- Perspectiva de desarrollo en no menos de 20 años.
- Esfuerzos plasmados en planes e inversiones donde participan el sector público y privado.
- Vínculos de planeación y uso de la región con políticas de desarrollo económico y de desarrollo social.
- Objetivos comunes para la mayor distribución del ingreso.
- Uso de conceptos de balance y sustentabilidad para las regiones.
- Capacidad de gobernanza local.
- Énfasis en la estrategia de lugar, espacio y actividad para planear la distribución espacial de estas.
- Tener un mapeo del desarrollo regional futuro.

Aunque existen muchos casos de la planeación que dan como origen concepciones similares de desarrollo regional para muchos de los integrantes de la Unión Europea⁵², en América Latina también existen perspectivas, que no son

⁵⁰ Para la CEPAL, la teoría del Subdesarrollo explica una concepción de desarrollo como una etapa o evolución. (Rodríguez, 1993)

⁵¹ En la década de los ochenta, Théodore Levitt establece el término globalización para hacer referencia a la convergencia de los mercados en el mundo entero, desde el punto de vista económico. (Levitt, 2006)

⁵² Véase por ejemplo: The London Plan 2004, Northern Ireland, 2001, Welsh Assembly Governance (WAG), 2004.

tan diferentes a estas nociones y donde nace el análisis del espacio como factor para el desarrollo regional.

Mertins (2003), establece que el objetivo implícito en el concepto de desarrollo regional se deriva de una implicación: alcanzar o acercarse a los promedios nacionales, económica y de infraestructura de naciones más desarrolladas⁵³.

Para el autor la búsqueda del desarrollo regional en América Latina es sumamente compleja debido a la globalización. En este escenario es más fácil observar a naciones que por un lado crean infraestructura, empleo, condiciones de seguridad y otras que por el contrario no pueden competir en prácticamente nada. Estas regiones quedan excluidas del desarrollo regional y por el contrario hacen la diferencia, dando cabida a un análisis más profundo de las condiciones que producen las profundas brechas hacia el desarrollo.

En América Latina, una de las regiones más urbanizadas del mundo⁵⁴, en décadas recientes el porcentaje regional de población urbana ha aumentado. Estas condiciones han creado nuevas perspectivas para las regiones en términos de desarrollo y subdesarrollo:

En América Latina y el Caribe, considerada la región más urbanizada del planeta, cerca del 80% de la población reside en centros urbanos y se estima que esta proporción aumentará al 85% en 2030. Lo anterior demanda un mejoramiento constante de la infraestructura y el equipamiento urbanos para la producción de una creciente cantidad de bienes y servicios cuya calidad va en aumento. En términos económicos, las ciudades son los motores de la región: se calcula que entre el 60% y el 70% del PIB regional se genera en áreas urbanas que concentran las industrias y los servicios”, (Cepal, 2015: 37)

Sin lugar a dudas, y como lo analizaremos más adelante, el desarrollo regional como lo menciona Boisier (2001), es polisémica⁵⁵, pues las regiones reclaman una identidad única en relación al objetivo que acompaña al concepto; es más bien

⁵³ Para el autor la planificación para el desarrollo es una planificación para el desarrollo integral.

⁵⁴ Que puede compararse con Estados Unidos o Japón (Véase Cepal 1996). Entre los países con mayor dinamismo en este periodo se encontraron Argentina, Chile, Uruguay y México.

⁵⁵ La complejidad de esta definición de inicio radica en incorporar tres dimensiones: la espacial, la social y la individual.

una aspiración dotada de personalidad. Por el momento se adopta el consenso que expresa que es un proceso de cambio estructural localizado en una región y que se asocia a una situación permanente de progresos de la misma y de los que en ella habitan.

En el Desarrollo Regional a partir de la construcción del Capital sinérgico, Boisier hace una apuesta a la existencia de una ecuación para el desarrollo territorial: se trata de capital construido de forma intangible por actores, actores, instituciones, símbolos, entre otras.

En esta discusión, los gobiernos juegan un papel importante a través de la política pues al actuar son capaces de emprender, influir e inducir. Polesse (2006), establece dos grandes categorías de políticas de los gobiernos en materia de desarrollo regional: las que buscan disminuir las disparidades o desigualdades regionales de empleo o de ingreso, y las que claramente reorientan las actividades económicas de forma radical.

Aunque estos elementos son sólo introductorios, son parte del análisis que dará pauta al estudio de la infraestructura para el desarrollo regional que en esta investigación resulta sustancial para la aplicación del método del mesoanálisis.

1.1 Referencias teóricas sobre el desarrollo

El desarrollo regional es un tema de estudio en la ciencia social que se vincula con la ciencia económica y puede ser abordado como un objeto de estudio particular desde distintas orientaciones, dependiendo del interés del investigador.

La política regional debe considerarse un elemento esencial de la política económica a fin de impulsar el crecimiento y desarrollo económico y social del país de manera eficiente, con equidad y democracia. (Asuad, N., 2007:244)

En general, la versión más simplificada del desarrollo regional se relaciona con dos conjuntos interactuantes en la sociedad: uno que se encarga de producir bienes y servicios y por el cual existen dos tipos de mercados: el de la oferta y la

demanda, y el conjunto de interacciones entre la actividad productiva y el estado (Garza, 1996). La primera da como resultado la coexistencia de dos eventos esenciales; el económico y el de las relaciones derivadas de la producción (también denominado mesoeconómico). Existe al respecto diversa literatura que muestra que la importancia del desarrollo de las regiones, se vincula con aspectos claves de modernización económica, de sustentabilidad, de bienestar humano y con roles de ciudadanos y gobiernos⁵⁶.

El desarrollo regional implica examinar detenidamente las condiciones que promueven diversos tipos de disparidades entre territorios, por lo que abordar las condiciones de orden natural, económico y político⁵⁷, resulta de vital importancia para acercarnos de manera más precisa al fenómeno.

Se debe contemplar que el desarrollo económico, es una categoría en la cual se inserta el desarrollo regional y no puede entenderse si, como lo refiere Franko (2007), se carece del contexto de una teoría de desarrollo económico.

Por tanto, el desarrollo económico se puede definir como:

La rápida acumulación de capital, incluyendo el conocimiento y las habilidades inherentes a su uso. W. Arthur Lewis (1954).

La visión del desarrollo basada en la acumulación de capital, tiene uno de sus principales elementos de análisis en Debraj Ray (2002), quien siguiendo a Lewis establece que las transformaciones en los modelos de desarrollo se deben a dos sectores de producción uno tradicional y uno moderno. En ellos uno es el ganador: el moderno, el industrial. Mientras que un sector tiene excedente de mano de obra, el otro sector lo absorbe, debido a las rentas derivadas del trabajo que experimentan.

El desarrollo, es un fenómeno de largo plazo y depende del sector moderno. De esta visión se fundamenta el desarrollo de las naciones, de acuerdo con estos

⁵⁶ Un texto que hace diversas reflexiones sobre la importancia que los gobiernos han adoptado en torno al desarrollo regional es el de Eversole y Martín (2005)

⁵⁷ De acuerdo con Bassols (1967) este tipo de problemas esenciales yace en la explicación de las desigualdades, que son heredadas por una historia social que construyó el propio desequilibrio.

autores. En el sector moderno se conjuga la tecnología, la mano de obra y el capital para seguir creciendo⁵⁸. De estas aseveraciones se crea el modelo dual de Lewis del cual se desprende el reparto de la renta. Debemos asumir con cuidado que la distribución del ingreso puede ser imperfecta en los países, pero sin lugar a dudas es un referente clásico para entender por qué en algunos países o regiones persisten diferencias en términos de desarrollo económico. La teoría dual puede servir para explicar los fenómenos de bienestar basados en la acumulación del ingreso:

Proceso de incorporación y difusión de nuevas técnicas, que implican cambios estructurales en los sistemas de producción y distribución del ingreso. El grado de avance de estos cambios depende de la flexibilidad de los marcos institucionales en los cuales la economía opera. Celso Furtado (1964)

Los cambios estructurales orientados al desarrollo exigen que los países estén inmersos en el factor de la productividad, que tendrá un impacto directo en la demanda, haciendo que dichos cambios terminen afectando también el ingreso per cápita, todo ello realizándose en el sistema económico interno, provocando una mayor eficiencia en el manejo de recursos, hecho que implica, de acuerdo con Furtado (ibid), acumulación de capital e innovaciones tecnológicas.

Por lo tanto, bajo dicha visión, el desarrollo se puede decir que no implica un tema solamente que tenga que ver con lo ya referido a la acumulación e innovaciones, sino que al hablar de un comportamiento de la demanda, se está haciendo énfasis en las expresiones de la colectividad, en términos de sus valores, lo cual tendrá un actuar capaz de alterar la productividad y tiene que con la variedad de alternativas que las personas tienen como productores y como consumidores. P. Bauer y B. Yamey (1967)

Estos autores, optan por la postura en que un Estado interventor no es garante de las mejores condiciones para dar prioridad al crecimiento y desarrollo, ya que al

⁵⁸ “La acumulación de capital en el sector industrial es un motor de crecimiento, entre más capital exista, más demanda de trabajo habrá. Esto genera un incremento de migración del sector rural al urbano. Las condiciones que se generan como una renta alta en el sector moderno o industrial deben ser crecientes en el largo plazo para garantizar el desarrollo de ambos factores”. Ray, op. cit.,pág. 354.

enfocarse en estas situaciones, descuida funciones públicas esenciales, por lo que se destinan recursos a otros rubros subvalorando menesteres básicos que debe cubrir.

Al criticar tal intervencionismo por parte del Estado que se ve reflejado en una mayor intensidad en los países del llamado tercer mundo, manifiestan que finalmente no hay una diferencia profunda entre la forma en cómo son los agentes económicos de primer mundo con los de tercero, en términos racionales.

Las implicaciones que tiene esto, centran las condiciones en que debe haber una libertad entre oferentes y demandantes dentro del mercado, dejar el juego del libre mercado como lo citan los autores referidos, ya que así se conseguirá esa eficiencia que traerá consigo un mayor crecimiento y desarrollo económico, y no se distraerá al Estado de sus funciones básicas permitiendo:

Un crecimiento considerable en el producto interno bruto total y per cápita, ampliamente observado en los ingresos particulares y grupales y que continúa por lo menos hasta dos generaciones, siendo acumulativo. B. Higgins (1968).

El punto referido al ingreso per cápita, traducido en producto interno bruto en este nivel de desagregación, lo relaciona Higgins con el hecho de que es un factor determinante para el crecimiento y desarrollo económico. Viendo que en las regiones atrasadas se encuentra un indicador bajo de dicho ingreso, atrayendo consigo condiciones de baja calidad de vida en términos de escolaridad, de servicios médicos, que formando un cúmulo de carencias dan pauta a la pobreza y *per se* a un bienestar social más bajo.

Avance a través de un objetivo bien definido el cual corresponde a una característica específica de una persona o de la sociedad o que puede ser alcanzada en sociedades más avanzadas. T. Dos Santo (Theotonio, 1970).

Y cuando habla de sociedades más avanzadas, hay implicaciones de una tendencia que de acuerdo a sus estudios se ha generado bajo un proceso histórico, que tiene que ver con la dependencia (casos en América Latina) hacia los países industrializados.

Bueno o malo, el hecho es que tal parece que producto de lo anterior se genera un estancamiento económico, donde el modelo de dependencia rompe fronteras y no sólo se observa como una cuestión netamente exógena, sino que se convierte en una variable interna a considerar dentro de cada país, de ahí que como indica T. Dos Santos, se dé un desarrollo subdesarrollado que, por lo tanto, tiene que ver también con las características de la sociedad.

En *Un medio para el ascenso de la sociedad*. Charles K. Wilbert (1973) refiere un punto coincidente con James J. Lamb (1973), en donde prácticamente en la sociedad deben actuar como sujetos activos en búsqueda del desarrollo; trayendo consigo una mejora en la equidad, en superación de pobreza y de la dependencia que se presenta, provocando un ascenso de la propia sociedad, propiciado por el desarrollo económico:

Condición en la cual territorialmente se observan amplias diferencias económicas, sociales, políticas, culturales, entre las más importantes, que hacen preferidas a una región, más que a otras (Andy Pike 2000).

Manejando así, tres cuestiones principales:

- La primera, que tiene que ver con la acentuación de que el 'desarrollo' es utilizado como ese camino de bien para los países del tercer mundo, ese escenario anhelado al cual llegar.
- Segunda, dadas las desigualdades existentes dentro de los territorios, se crean políticas de desarrollo local y regional, buscando ayudar a las zonas más rezagadas, aspecto que no se consigue del todo dado las marcadas desigualdades, y
- Tercera: no deja de perderse de vista que se ha generado una visión del desarrollismo bajo la acepción de un proceso, que por ende, conlleva al objetivo deseado de un mayor bienestar social y mejor calidad de vida.

Desde el punto de vista de Franko, el desarrollo regional latinoamericano se caracteriza como una situación que involucra comparaciones en el territorio del tipo:

- Diferencias en las tasas de urbanización;
- Crecimiento económico per cápita;
- Tamaño del mercado interno;
- Tamaño del comercio, medido por el PIB,
- El tamaño de la infraestructura que permite el funcionamiento de los mercados.

Actualmente, en las economías globalizadas⁵⁹, factores como la productividad de los factores económicos, la capacidad de producción y la eficiencia de los mercados de bienes y servicios que se comercializan en los mercados internos y externos son elementos que contribuyen al desarrollo regional.

La infraestructura es un medio que determina de manera importante la productividad de los factores de la producción en las economías latinoamericanas. Por poner un ejemplo, citado en Franko (2007), en Sao Paolo en la segunda mitad de la década de los noventa, se realizaron diversos estudios respecto de la inversión pública en inversiones estratégicas⁶⁰.

De acuerdo con la CEPAL (2007), la inversión para el desarrollo a través de la infraestructura puede soportar el continuo crecimiento económico, reducir la pobreza y promover la sustentabilidad.

Para crear adecuados incentivos de inversión en infraestructura se requiere de reglas institucionales y un marco de regulación. En general, los participantes en el juego de la promoción de infraestructura para el desarrollo son los actores privados y los gobiernos públicos⁶¹. La teoría Keynesiana provee un marco básico para la intervención de los gobiernos a través del impacto que tiene la inversión

⁵⁹ Una definición ampliada la realiza Ellwood, entendiéndolo como un proceso de integración de la economía mundial, acelerado por la explosión de la tecnología informática, por la eliminación de obstáculos a la circulación de mercancías y de capital, y por la extensión del poder económico y político de las empresas multinacionales (Ellwood, 2001).

⁶⁰ Roheter, Larry, Models for Researches Rises in a Third World City. New York Times. 2001. Abril, 24.

⁶¹ Por citar sólo un ejemplo, se puede seguir el texto de Greffe, Xavier (1998) Descentralización e infraestructura local en México ejemplos de los esfuerzos institucionales para fomentar la infraestructura para el desarrollo.

pública en infraestructura sobre la demanda agregada de un país, y por ello, en el crecimiento económico de este (Rozas, 2004).

Rostow en 1960, reconocía el papel de las redes de infraestructura pero sobre todo el impacto que en el crecimiento y colateral desarrollo tenía el acervo de infraestructura pública⁶². Para Fogel, las innovaciones tecnológicas producto del desarrollo de la infraestructura en los sectores manufactureros, la agricultura y su efecto fueron las que primordialmente dieron origen al crecimiento económico del siglo XX.

Esta visión en torno al componente de la infraestructura como motor del desarrollo, no es un fenómeno que se haya perdido en la actualidad; como ejemplo, Moreno (2008) menciona que en hoy en día el mejor desempeño por parte de los estados y regiones son vistos en quienes poseen atributos, basados no sólo en capital humano e institucional, sino también quienes contengan y desarrollen una mejor infraestructura física.

Distintas aproximaciones conceptuales están conduciendo a la emergencia de lo que podría llamarse un nuevo paradigma del desarrollo regional. Las nuevas teorías sobre el crecimiento, los análisis de la transformación del Estado nacional, los enfoques del neoinstitucionalismo y las perspectivas del desarrollo sostenible, plantean una visión integral del territorio como factor causal del desarrollo con la consecuente nueva generación de políticas, mediante las cuales son los propios territorios los que toman la iniciativa de impulsar activamente su desarrollo. Algunos lo hacen con más éxito que otros, por lo que cabe preguntar cuáles serían los factores asociados con tales diferencias en el nivel de desempeño. Moncayo, (2002).

Esto implica que el desarrollo regional no es sólo un hecho sino un fenómeno contenido en un proceso histórico con base en potencialidades, campos de oportunidad a desarrollarse y acciones que impacten el territorio y sus

⁶² Este autor evalúa el efecto que tiene la infraestructura pública sobre las tasas de crecimiento. W.W. Rostow (1960) *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*, London: Cambridge University Press.

componentes; en donde fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales lo afectan continuamente, ejemplo de ello, la globalización, que basado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas llega a producir desigualdades y desequilibrios.

Debido al proceso de globalización, lo 'regional' se ha convertido en una noción vaga que abarca cualquier fracción del "todo", sin distinguir su especificidad histórica, su estructura económica, sus formas de integración interna y sus propósitos. Moreno (2008).

Basados en esta relación intrínseca entre el desarrollo económico con el desarrollo regional, surge la necesidad de puntualizar y no perder de vista lo que implica una región, vista como un espacio económico, cuya delimitación o regionalización será basada dependiendo el fin que para ella se busque.

Una premisa básica es que la región es un espacio económico y, por lo tanto, resultado de un desarrollo histórico. Para medir la actividad económica es necesario delimitar una región. Cualquier definición de región es arbitraria y depende del propósito concreto del estudio. (Moreno, 2008:19)

Teniendo presente estas acepciones y consideraciones, para buscar el desarrollo regional o para combatir el desequilibrio o desigualdad regional –según se le quiera ver-, han existido enfoques teóricos que intentan explicar y argumentar en su favor o en contra. Siguiendo a Moreno (2008), se pueden observar a partir de las siguientes teorías:

1.1.1 Teoría de la base económica

Esta teoría fue expuesta Douglas North en 1955 y establece que la capacidad de exportación de bienes y servicios es una fuente importante para garantizar el crecimiento económico.

La región se vuelve un ente importante en cuanto al crecimiento, ya que es ella a través de sus ventajas comparativas y competitivas y del desarrollo de las mismas, como hará frente a las demandas del exterior (en bienes y servicios). Ello

conducirá a la especialización del territorio, que alcanzará un impacto importante en el trascender evolutivo en términos de investigación-desarrollo-innovación. Por lo tanto, como se indica bajo los preceptos de esta teoría, el crecimiento se explica desde el lado de la demanda.

El argumento central de este enfoque es que el crecimiento regional está determinado por el crecimiento de las “actividades básicas” de la región (definidas como las actividades que producen bienes y servicios de exportación y que por lo tanto traen recursos monetarios externos a la región (Moreno, 2008:20).

1.1.2 Teoría neoclásica

La teoría en cuestión implica como punto importante el cambio tecnológico, un elemento esencial que provoca las diferencias en cuanto a los rendimientos que existen en las regiones y que siendo así, provoca o da pauta a las desigualdades existentes, formando ventajas comparativas e incluso competitivas.

Tal cambio tecnológico adquiere trascendencia dado el impacto que genera en el ahorro y en la inversión, que se refleja en un mayor crecimiento. La desventaja que se le puede ver a esta teoría es que a pesar de que la tecnología puede estar a disposición de quien la quiera usar y la pueda adquirir, hay zonas donde su implementación y adaptación será más lenta, propiciando rezagos comparativamente.

Esta teoría se basa en el modelo de la oferta y sugiere que las diferencias interregionales del crecimiento son resultado de la movilidad de los factores y de los diferenciales de rendimiento de capital y mano de obra entre las regiones. La suposición fundamental es que el capital y la mano de obra se mueven de las regiones de rendimiento bajo a las de alto rendimiento. El capital buscará localizarse donde las ganancias esperadas son altas. El mismo comportamiento de localización se observa en la mano de obra (Moreno 2008:20).

En el análisis del crecimiento y la acumulación del capital del marco neoclásico, los aspectos atinentes a la localización espacial de la actividad productiva no eran

elementos centrales⁶³. Así como elaboraron una teoría económica en la que no había mucho lugar para las instituciones y la política, los economistas neoclásicos no prestaron una atención directa a los factores relativos al espacio y la geografía. El reconocimiento de que la producción de un país tiende a concentrarse en unas determinadas localizaciones y que ello determina grandes disparidades en el desempeño económico de sus regiones subnacionales, está conduciendo a la consideración más explícita de los factores endógenos o territoriales del desarrollo. Es decir, a una concepción en la cual los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social tienen un carácter localizado.

1.1.3 Teoría de la causación circular acumulativa

Gunnar Myrdal es quien postula esta teoría, tras la búsqueda de causas de la pobreza en países tercermundistas. Entre lo que plantea, señala que abordando los países subdesarrollados, para que puedan retomar una carácter ascendente en cuanto a desarrollo se refiere, sería necesario la implementación de reformas estructurales que impacten al sistema socioeconómico. Todo esto mediante una planeación, ya que como él indica, “una vez que se ha establecido una dirección del cambio, ésta continuará”.

La hipótesis general es que los centros de crecimiento, habiéndose desarrollado por una variedad de razones históricas o geográficas, crean ventajas acumulativas, de tal manera que la brecha entre su prosperidad y la de la periferia tienden a ensancharse. (Moreno, op cit.:21).

1.1.4 Enfoque de las aglomeraciones

Al hablar de este enfoque, se debe hacer mención de la existencia de fuerzas centrípetas y centrífugas, en donde la diferencia entre ambas radica en que mientras las primeras tienden a la formación de aglomeraciones, las segundas ya

⁶³ “El vacío está siendo llenado por las contribuciones de la nueva geografía económica que en esencia se proponen contestar, con un instrumental analítico renovado, una vieja pregunta de la economía espacial: ¿por qué unas regiones atraen más actividad productiva y población que otras? Al efecto se hacen intervenir factores como la localización geográfica, la distancia a las costas y los costos de transporte, durante largo tiempo ignorados por el *main stream* de la teoría económica neoclásica”, Moncayo (2002: 8)

sea que impiden dicha formación o en su caso las condiciona y limita. Henderson (1974) es quien aborda esta situación dando lugar a un estudio respecto al número de ciudades y sus tamaños.

De igual manera, no sólo bajo este sentido puede apreciarse el fenómeno de la aglomeración, sino también bajo la postura de los rendimientos crecientes que conlleva a la concentración de actividades, de cadenas productivas, ya que se abaratan costos y la localización termina siendo un factor determinante para que se dé.

En general, el modelo supone que las tasas de crecimiento regional son una función de tres grupos de variables: el tamaño de la población y la distancia; la estructura de la industria regional, y las preferencias de localización. (Moreno, Op cit.:22)

1.1.5 El argumento centro periferia

Esta teoría tiene orígenes de la escuela alemana, que también hoy en día es retomada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para explicar situaciones de causas de la pobreza y de las desigualdades existentes. En este último tenor, se da el supuesto de que la productividad en las periferias no tiene el mismo ritmo de crecimiento que en el centro, así como también las condicionantes para el intercambio se vuelven más deficientes y por tanto, los ingresos que se obtienen comparando ambas zonas terminan siendo bastantes desiguales.

El teórico principal de este enfoque fue Friedmann, quien postuló que el inicio de la industrialización de una economía nacional va acompañado de una mayor concentración de la expansión industrial en una sola o en pocas ciudades-regiones dominantes identificadas como el centro, mientras que el resto del país sigue siendo fundamentalmente un productor primario. El centro se integra por un conjunto de regiones que lograron la prominencia económica con base en sus recursos y ventajas de transporte. La relación entre el centro y la periferia se caracteriza por un flujo continuo de recursos, en el que las periferias permanecen

rezagadas y las disparidades entre ellas y el centro se amplían en forma progresiva. (Moreno Op cit.:22).

1.1.6 Polos de crecimiento

Esta teoría la desarrolla Perroux, desde un enfoque inicial en donde hace ver que el crecimiento no es una generalidad, no implica una homogeneidad en cuanto al ritmo en que se presenta en todas partes. Siempre habrá lugares, polos, en donde el crecimiento tenga una variabilidad en cuanto a su intensidad, que incluso promueve situaciones de aglomeración territorial. Dicha situación no es exclusiva verla desde un ámbito general, de comparación entre países, sino que se presenta en escenarios regionales y locales.

Los polos de desarrollo responden a las firmas o industrias dinámicas que Perroux denomina “industrias locomotoras”, las cuales impulsan el crecimiento de otras industrias. Los polos que se crean al principio dan origen a nuevos polos. A su vez, esto conduce a la concentración de la actividad y de la población, lo que provoca el crecimiento de las desigualdades regionales.

El polo de crecimiento se define como un conjunto industrial imbricado en torno a una dinámica industria central a través de una serie de eslabonamientos insumo-producto; ha servido para fundamentar acciones de política regional encaminadas a la concentración meramente geográfica de la actividad económica como factor de desarrollo Moreno. (2008:23).

1.1.7 Enfoques marxistas-estructuralistas

Los defensores del enfoque marxista-estructuralista interpretan la organización espacial de la sociedad como un síntoma territorial de la lucha entre las clases sociales; aquí, el uso del concepto de región, como categoría de análisis, estaría subordinado a las categorías que derivan de las relaciones sociales.

En estas teorías las desigualdades regionales pueden ser definidas de manera directa como los rasgos característicos del proceso de acumulación de capital y las regiones son sólo efectos de dicho análisis. Moreno (2008:23).

A través de los escenarios presentados, se observa la existencia de diversos modelos de crecimiento que impactan las regiones y el desarrollo en las mismas, todo ello con atributos multifactoriales tanto internos como externos – globalización- que en suma, como se había comentado, aumentan o disminuyen las desigualdades regionales.

1.1.8 Tecnpolos

En cuanto a otros modelos económicos, Moreno (2008) hace menciona tanto a los tecnpolos como al desarrollo económico local endógeno. El primero caracterizado por el aspecto de actividad económica que se potenciará y tendrá un impacto positivo, basado en la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i); mientras que el segundo refiere a la eficiencia en el uso de los recursos con los cuales posee una región o ciudad, potencializarlos bajo las acciones y coordinación de un trinomio que se basa en el gobierno, la iniciativa privada y la sociedad, siendo esta última quien lleva el control.

1.1.9 Modelos de convergencia

Finalmente, estos modelos tienen dos vertientes, generándose dos bloques, una en términos de convergencia y la otra en términos de divergencia. La diferencia entre ambas radica en la visión del alcance de los modelos de crecimiento descritos.

Mientras que en el primero se vislumbra una reducción de la brecha de la desigualdad, basado principalmente en los rendimientos decrecientes del capital y en la accesibilidad hacia la tecnología, que conlleve a un mimetismo de las regiones atrasadas respecto a las desarrolladas en cuanto a su tecnología y proceso de desarrollo; en el segundo, en el polo de la divergencia esta situación no se ve alcanzable, ya que se hace hincapié en la falta de capacidad de las

regiones atrasadas para implementar los modelos de las zonas desarrolladas, argumentando que incluso el factor de la globalización lo que permea es un ensanchamiento de los desequilibrios regionales.

Lo interesante es observar cómo dentro de la divergencia para el desarrollo se argumenta como falta de activos territoriales no sólo el capital humano, el entorno empresarial, sino también la infraestructura física con la que se cuenta. Un extracto de los argumentos se presenta en el cuadro siguiente:

Tabla 1.1 Modelos de crecimiento aplicados al desarrollo regional

Modelo neoclásico de crecimiento <i>Convergencia</i>	Crecimiento endógeno <i>Divergencia</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Rendimientos decrecientes del capital y el libre acceso de todas las economías a la tecnología. • El crecimiento no es sostenible en el largo plazo. • Las economías más atrasadas tienen mayores incentivos a ahorrar así como una tasa de crecimiento de la productividad más elevada. • Las brechas con las economías más avanzadas se reducirían en el largo plazo. • Acercamiento tecnológico (<i>catch up</i>) que posibilita a las economías pobres a imitar y adoptar tecnologías y procesos productivos a bajo costo desarrollados por economías avanzadas. • Lo anterior indica, en términos de convergencia, que las zonas atrasadas tenderán a crecer más deprisa que los líderes, en la medida en que les sea 	<ul style="list-style-type: none"> • La actividad productiva tiende a aglomerarse con una lógica de causación circular acumulativa, allí donde ya está concentrada. • Se aumenta la divergencia entre países y regiones. • Rechazo a la explicación del crecimiento basada en el concepto de progreso tecnológico exógeno. Las regiones atrasadas tienen una baja o nula capacidad para adoptar y adaptar las nuevas tecnologías diseñadas en las zonas más avanzadas ya que no cuentan con el <i>stock</i> de activos territoriales (infraestructura física, capital humano, instituciones y entorno empresarial). • El crecimiento puede continuar indefinidamente porque los rendimientos de inversión no disminuyen en la medida que la

<p>más fácil imitar que desarrollar por cuenta propia la tecnología.</p>	<p>economía se desarrolla.</p> <ul style="list-style-type: none">• El libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades entre las economías (divergencia).• La globalización promueve la desigualdad.
--	--

Fuente: Moreno, (2008:25)

1.2 Desarrollo Regional

Ante los planteamientos de los modelos de crecimiento enfocados a lo regional, dentro de la noción de desarrollo regional es inevitable, o al menos desde sus inicios así se planteaba, que el aspecto geográfico sea un referente, siendo lo territorial el eje nodal acuñado a características homogéneas o a una regionalización específica, partiendo de que:

La Geografía debía tener como misión describir la realidad del mundo conocido y también dirigir sus miradas a cada país en particular, puesto que eran muy distintas las condiciones naturales y sociales imperantes en esta o aquella parte del globo terrestre. (Bassols, op cit.:121)

En esta visión básica, se comienza a desarrollar la idea o la percepción que finalmente desde un origen se tendrá la existencia de zonas en las que se pueda potenciar su desarrollo más que en otras, desde ahí la importancia no sólo de la identificación de estas áreas, sino también de los aspectos estratégicos a desarrollar en ellos:

La amarga verdad es ésta: el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidad variable; se difunde por medio de diferentes canales, con distintos efectos terminales sobre el conjunto de la economía. (Perroux, n.d.:84)

Ahora bien, se comprende la situación de que hablar de desarrollo implica no sólo la parte cuantitativa, sino también la cualitativa. Al manejar ambas situaciones se partirá no sólo por el alcance en términos económicos, sino los que de ellos deriven o con los que se relacionen, contemplando que al final se tendrá una interdisciplinariedad que conlleven a ese desarrollo, siendo su principal manifestación una mejora en la calidad de vida de la población.

Otro elemento a comentar y del cual se desprende la focalización del desarrollo en lo regional, precisamente es el de la región, un punto esencial y detonante en la referencia de lo que se ha planteado primariamente, que el desarrollo regional se encuentra estrechamente vinculado a la evolución de las regiones y es resultado

de diversos factores donde las tareas de administración y promoción por parte de los gobiernos resultan fundamentales.

Autores como Perroux, Boudeville, Christaller, Lösch, Bassols, Coraggio, entre otros, dan muestra a través de sus estudios de lo que implica la acepción y manejo mismo de una región, lo cual también complementa la descripción citada de Moreno (op.cit) en su descripción de los modelos de crecimiento.

La Región se define a partir de:

A) Las concepciones convencionales: los espacios abstractos (Perroux y Boudeville); tres tipos genéricos de región (homogénea, polarizada y plan o programa); la región económica (La Escuela Alemana) (Christaller y Lösch) con la Teoría del Lugar Central; la región productiva (La teoría de la base económica), se inscribe dentro de las Teorías del Crecimiento Económico Regional.

B) Las concepciones avanzadas: la región espacial (La teoría de Coraggio), en donde una región es la forma espacial de un subsistema social históricamente determinado, entendiendo como forma espacial a una configuración territorial cuya lógica puede entenderse a partir de un proceso social concreto que acusa regularidad y recurrencia. (Palacios, n.d.:106-111).

A través de dicho panorama, se ha contemplado un cambio y renovación en torno al concepto de región que trata de explicar e ir más allá de una perspectiva de recursos naturales, encaminada a concebir en ella las relaciones humanas, el producto de las interacciones económicas, políticas y sociales que generan. Con base en Carrillo, se comprende que:

Una región es el espacio geográfico donde tiene su asiento un grupo social determinado, donde se quieren estudiar cierto tipo de relaciones. Por ello, se debe atender cuidadosamente a la regionalización o asignación de las fronteras espaciales, ya que éstas deberán incluir las áreas de influencia de esas relaciones; diferentes regionalizaciones delimitarán diferentes ámbitos de estudio y ocasionarán diferentes resultados. (Carrillo, n.d.:13)

Por lo tanto, al comenzar a analizar la convergencia de diferentes disciplinas dadas las diversas condiciones que pueden estar inmersas en una región, se tiene la existencia de regiones económicas, donde basadas en un diagnóstico se genera un escenario de las estructuras económicas que presenta y del cómo optimizarlas de la mejor manera.

Región económica es un área geográfica identificable, caracterizada por una estructura particular de sus actividades económicas con referencia a un conjunto de condiciones asociadas físicas y/o biológicas y/o sociales que presentan un alto grado de homogeneidad y que mantienen un cierto tipo de relaciones internas y con el exterior. (Bassols, Op cit.:131)

Bajo estas circunstancias es innegable, por lo tanto, la preponderancia que en el estudio del desarrollo regional tiene la geografía económica, en búsqueda de un círculo virtuoso entre características naturales, políticas, económicas, etc., para detonar el desarrollo.

La geografía económica es entonces el campo que combina los aspectos puramente geográficos, con las relaciones y motivos económicos que interactúan al definir los patrones de uso del suelo, así como la distribución de las actividades primarias, secundarias y terciarias en los escenarios económicos de una ciudad, de una localidad, o de una nación. Por su orientación del análisis económico, estudia la localización privilegiando la influencia de las intenciones de obtener el mayor provecho por parte de productores, consumidores y población en general. (Carrillo, n.d.:20)

Con base en la situación de la localización, la escuela alemana es la principal exponente en ese sentido, destacando la teoría de los lugares centrales, donde los factores esenciales a observar es el alcance y el umbral que se tengan, con base en lo cual se van definiendo dichos lugares:

Las principales teorías de la localización que han aparecido en la literatura, y que fueron avanzadas por J. H. von Thünen, en el caso de las actividades agrícolas; por Alfred Weber, en el caso de algunas actividades industriales importantes, y; por Walter Christaller [teoría de los lugares centrales] y August Lösch, para el caso

de actividades industriales, comerciales y de servicios, que tienen asiento en las zonas urbanas. (Carrillo, n.d.24)

Además de dicha acepción, en cuanto a la localización, hay otras características implícitas en las regiones que provocan una clasificación de las mismas. Atendiendo a eso, acordes al espacio económico del que se trate, Boudeville menciona tres tipos de regiones, la homogénea, la polarizada y la región-plan. Esta última de sumo interés para el gobierno en el ámbito de promotor y generador de condiciones favorables para el crecimiento y búsqueda de mejores condiciones de vida de sus regiones:

... tres tipos de regiones: región homogénea de inspiración agrícola, región polarizada de inspiración industrial y comercial, y región-plan de inspiración prospectiva. Las dos primeras son instrumentos estáticos de análisis puestos a disposición de la tercera, sea que ésta emane de la empresa que persigue elevar al máximo el importe de sus ventas (sujeto a la obtención de una ganancia mínima), o bien de la autoridad pública empeñada en el incremento armónico de los diversos recursos regionales y nacionales. Así, las tres definiciones del espacio económico no son forzosamente concordantes ni, sobre todo, exclusivas, pero las tres resultan indispensables. (n.d.:74)

Con respecto a lo que se genera, se debe tomar con mucho cuidado la idea de buscar detonantes de desarrollo, de planes estratégicos, ya que si bien tiende a favorecerse un lugar en específico, también deben valorarse los impactos que provocará hacia sus alrededores, qué tipo de externalidades son las que propiciará, negativas o positivas.

En comparación con las regiones centrales, las economías de las regiones periféricas se caracterizan por: a) Un mercado local más limitado y una localización más excéntrica en relación con el mercado central; b) Una mano de obra menos instruida y menos diversificada; c) Una tasa de desempleo más elevada o ingresos de los trabajadores más bajos; d) Una estructura económica más especializada, con frecuencia basada en recursos naturales, en mano de obra barata, o en el sector público. De ahí se deriva una pregunta que inquieta a todos los estudiosos del desarrollo regional: ¿las desigualdades se atenuarán o se

agravarán con el tiempo?, y si se agravan con el tiempo, ¿pueden contrarrestarse por medio de intervenciones gubernamentales [ejemplo, planeación del desarrollo]?. (Carrillo, op cit.:18)

Una vez que se ha mostrado lo que conlleva en parte el desarrollo, lo regional, implicando disciplinas como la propia geografía, cabe destacar que por desarrollo regional se entiende como lo dice Carrillo, el proceso que va encaminado hacia el alcance de un bienestar social, que impacte un área territorial y a sus habitantes no sólo en lo cuantitativo, sino en lo objetivo e incluso en lo subjetivo, a través de un accionar interdisciplinario.

El desarrollo regional, definido como un proceso de mejoramiento en la calidad de vida de una sociedad asentada en una región determinada, se tiene que auxiliar de las disciplinas que estudian diferentes fenómenos que afectan el comportamiento humano, tales como la ciencia política, la sociología, la antropología y la ecología, pero fundamentalmente de otras dos ciencias sociales: la geografía, de donde toma un elemento central para su análisis, la región, y de la economía, que es la base del estudio de las decisiones de localización de los agentes económicos y de la población en general.

Delgadillo (2001) establece que el desarrollo regional es aquella situación observable de cambios cualitativos en los planos económicos, social, ambiental y territorial que suceden dentro de las unidades político administrativas, así que el desarrollo regional tiene como rasgos fundamentales el incremento en los valores de la producción, así como la capacidad de producción, el progresos técnico-tecnológico, las distribución del ingreso, la sustentabilidad, la organización territorial, la disputa del poder público, entre otros.

El adoptar como objeto de estudio al desarrollo regional es resultado de múltiples debates que continúan asumiendo el papel de los territorios en el presente, pero sobretodo en el futuro.

Para Delgadillo, además, es importante partir de las siguientes consideraciones:

- La visión tradicionalmente adoptada en el ámbito económico que suponía que el desarrollo regional era producto de impulsos de sectores productivos, diferenciadores, debe considerarse agotada puesto que la centralización generó históricamente ineficiencias y rezagos en la capacidad del equilibrio económico. Hoy esta visión ha obligado a analizar los graves desequilibrios regionales, además de un rezago social muy importante. A lo anterior, se suma una nueva perspectiva de diseño y aplicación de políticas de desarrollo que sean más armónicas y producto de una valoración de las potencialidades que tiene la región.
- Los procesos de globalización son elementos reforzadores de la disociación con la identidad territorialidad, puesto que, en general, las regiones históricamente más rezagadas son las que pueden denominarse más débiles en su desarrollo, observándose más afectadas por las decisiones externas.
- Surgen nuevas expresiones de desarrollo basadas en las potencialidades endógenas, en donde se exige a los gobiernos nuevas demandas desde lo local y una corresponsabilidad autogestionaria.
- El proceso de acumulación económica histórica ha mostrado los profundos desequilibrios entre regiones ganadoras y perdedoras.
- Las estrategias sectoriales tradicionales, basadas en la identificación y refuerzo de las actividades económicas habituales, para dinamizar el desarrollo regional son parcialmente efectivas para la generación del empleo y la competitividad.
- Las políticas de desarrollo regional no forman parte de un ámbito exclusivo de decisiones arbitrarias de un gobierno o de un sector de la sociedad.
- El desarrollo regional reclama una nueva forma de planificación del territorio, incluyente de los actores regionales, incluyente con criterios modernos de formas de gobierno y de administración pública tecnológicamente funcional y competitiva, sobretodo, en un ambiente globalizador.
- El desarrollo regional debe considerar prioritariamente la recomposición de los sectores productivos para evitar la desaparición negativa de actividades necesarias y fortalecerlas en la medida de lo posible para mejorar la capacidad competitiva en el conjunto de la región.
- La capacidad tecnológica es un factor clave para reorganizar la producción y redefinir espacios y redes con conexiones no solo al exterior de la región, sino también al interior de ella para integrar la región.

- La necesidad de la intervención de las políticas públicas en el esquema del desarrollo regional.

No obstante a lo que se ha llegado a concebir como desarrollo regional, siempre se encuentra la parte valorativa en torno al cómo saber si es eficiente, si es correcto el buscarlo, a qué conlleva, cuáles son los instrumentos más adecuados de implementación, de instrumentación, control y evaluación, podría aplicar la leyenda que externa el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Lo que se mide se puede mejorar”. De ahí surgen los problemas principales que cita Carrillo:

El estudio del desarrollo regional se enfrenta entonces a tres problemas principales:

- definir las variables que afectan positiva o negativamente la calidad de vida,.
- evaluar el efecto conjunto e individual de cada una de esas variables en la calidad de vida, para lo cual es necesario y,
- medir esas variables y hacer un balance entre sus efectos a través del tiempo.

Sin embargo, hay quienes plantean que históricamente está demostrado que “las regiones que ganan” en desarrollo socioeconómico son aquellas en donde los valores, la confianza en las instituciones y en general el clima organizacional y sociocultural refuerzan el potencial tecno-económico del desarrollo local⁶⁴.

1.3 La globalización y el desarrollo regional

Se viven y vislumbran nuevos retos con respecto a las implicaciones del desarrollo regional, uno tiene que ver cómo enfrentar el fenómeno de la globalización⁶⁵, el

⁶⁴ Véase: Salguero C., J. (2006)

⁶⁵ “...la “globalidad” (una realidad en el devenir de la sociedad), que parte de una alegoría simbólica (el globo), se interpreta literalmente como lo que abarca la esfera planetaria. Dicha globalidad puede mirarse desde dos vertientes: la de los que dominan y la de los dominados. Ambas propugnan por una integración de lo diverso: los que detentan el poder económico (partidarios de la llamada por conveniencia

desgaste gradual de las regiones, las desigualdades regionales que se inician y en la mayoría de ocasiones se profundizan, así como los problemas respecto a las externalidades generadas en el tenor ambiental o por la misma teoría de la causación acumulativa de Myrdal.

Para plantear cómo se observa el panorama ante dichos fenómenos, se tomará el caso de la globalización, entendida por la CEPAL (2002) como “la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional”.

De acuerdo con Delgadillo, *et al.* (2002), el referido fenómeno recrudece las estructuras de desigualdad entre las regiones generando una mayor contribución para el aumento o consolidación de la pobreza en marcados territorios. Lo que tiene que ver con la competitividad de cada región, el volverse atractiva no sólo para el gobierno e inversores nacionales, sino también para el sector externo; provocando por lo tanto, que pueda llegarse a dar una aglomeración de capitales desprotegiendo otras regiones que no cuenten con la misma o mejor competitividad.

Algunos de los principales factores que han agudizado el problema estructural del desarrollo regional en México se relacionan con el destino proporcional de la inversión pública hacia las regiones y sus efectos de arrastre hacia la inversión privada, que a su vez incide en las participaciones regionales en el producto interno bruto (PIB) nacional. Otro factor se desprende de las orientaciones de la política económica que estimula la atracción territorial concentrada de la inversión extranjera directa, que define a su vez el peso y las configuraciones que adopta la especialización productiva de las regiones mexicanas. Estos factores marcan la dinámica del empleo y la ocupación e influyen en las modalidades de las migraciones intra e interregionales, al tiempo que acentúan los desequilibrios sociales y espaciales en los componentes del desarrollo, como la contribución

“globalización económica”) pretenden acotar, limitar, controlar y de ser posible neutralizar las discrepancias respecto del modelo escogido. Los dominados, por su parte (llamémosles “miembros de la sociedad globalizada”, misma que está compuesta por ciudadanos comunes organizados), aceptan, promueven y respetan las diferencias. Como puede verse, una misma premisa sirve para dos propósitos distintos”. (Castelazo, 2010:88).

individual a la riqueza regional, los niveles de educación, salud y alimentación y los índices de marginación. (n.d.:32)

Al apreciar la situación anterior, es cuando surgen los proyectos estratégicos como mecanismo en torno al logro de eficiencia y eficacia, así como el fomento de la acción local como una vía que interceda la cuestión de desigualdad e inequidad.

[...] acción local no es otra cosa que la reacción social que se suscita frente a la globalización ante un entorno nacional permeable a ella y en el que predominan las políticas de liberalización económica a ultranza, excluyente de los intereses de la población. Es un debilitamiento del papel nacional en la formulación de políticas que traslada hacia el nivel regional-local conflictos no resueltos [...] (n.d.:41)

De esta manera, un requisito fundamental en cualquier proceso de gestión del desarrollo regional requiere identificar los actores y las funciones específicas que estos asumen sobre la base de una estrategia territorial del desarrollo. (n.d.:42)

Pareciera que la globalización conllevaría a una desvalorización del territorio, dado lo que en sí mismo concierne respecto a la reducción de tiempos de distancia, no obstante

[...] por el contrario, las variables espaciales en lo que tienen que ver con la localización de la producción, los flujos de comercio y los aspectos socio-políticos del desarrollo, son cada vez más determinantes.

La valorización de lo local en relación dialéctica con lo global ha dado lugar incluso al extraño neologismo “glocal”, que expresa la pertenencia de los dos ámbitos espaciales al mismo campo relacional [...] pasando por una creciente preocupación por el diseño de estrategias y políticas para impulsar el avance de las regiones subnacionales. (Moncayo, n.d.:1)

De acuerdo a Hernández Laos (1997), la globalización conduce a que se lleven a cabo modificaciones sectoriales en las economías, disminuyendo la importancia de los sectores productores de bienes y servicios comerciables, provocando que las desigualdades regionales no se atenúen, sino que en la mayoría de ocasiones se amplíen.

Por lo tanto, hoy en día nos podemos percatar que el Estado se encuentra inmerso en un proceso económico denominado globalización. Que como se ha mencionado, en principio se puede definir como la apertura de mercados o la apertura de fronteras comerciales, aunque actualmente se observa cómo el concepto evoluciona, ya que no sólo hace referencia al aspecto económico, sino que va más allá, influyendo en las cuestiones tanto políticas, sociales, culturales, ambientales, entre otras⁶⁶.

Ahora bien, la globalización puede ser considerada para algunos como positiva y para otros como negativa (lo que se planteaba para el caso de las desigualdades). Los que están a favor de ésta, consideran que para que pueda existir un verdadero desarrollo se debe estar inmerso en el proceso global donde los países se van inmiscuyendo cada vez más. De igual manera, el beneficio que traería la globalización sería que existiera una mayor competitividad, así como la creación de posibles nuevas regiones.

En cuanto a los que están en contra de esta forma de pensar, lo hacen porque para ellos la globalización es un proceso el cual solamente provocaría una mayor desigualdad entre los países (así como en las regiones de los mismos); también ocasionaría que aspectos tanto culturales (tradiciones y costumbres) se fueran perdiendo, un ejemplo claro de esto es México, ya que la cercanía con el país vecino (E.U.A.) y el modelo económico en el que estamos inmersos provoca que se vayan perdiendo ciertas costumbres (empieza a existir la llamada transculturación) y nos vamos adentrando más en la globalización.

⁶⁶ “La globalización ha modificado las posiciones tradicionales sobre el papel del Estado. Este último ha venido adaptando el ejercicio de su autoridad, antes preponderantemente aplicada de manera vertical, jerarquizada, piramidal, hacia una horizontalización en el actuar diario y de largo plazo, con el propósito de compartir racional y legalmente el poder con otros actores, antiguos y nuevos. Esta necesidad de adaptación surge a partir de las condiciones socioeconómicas creadas por las fuerzas mercantiles y financieras, ello aunado a la irrupción en los procesos derivados de, o en torno a, la toma de decisiones —y en las decisiones mismas— de diversos grupos sociales antes indiferentes y/o marginados de la Política. (...) Tal es el papel actual del Estado: un Estado representado por un gobierno de amplio criterio, promotor de la cohesión y solidaridad social, siempre y cuando no pierda la dirección al tomar decisiones en representación de un país que, como todo ente, representa una síntesis de virtudes y defectos, suficiencias e insuficiencias, riqueza y pobreza, educación e ignorancia, etcétera. Situaciones todas relacionadas dialécticamente dentro de un sistema democrático implícita y explícitamente alejado del autoritarismo”. (Castelazo, 2010:3).

De lo anterior surge el debate entre lo que viene siendo el Estado-Nación (entendido como el territorio determinado donde convergen personas que comparten una misma identidad, que es la nacionalidad), porque con la transculturación que gradualmente se va dando, provoca que éste vaya en decadencia. Por ello es necesario que el Estado utilice los mecanismos necesarios para evitar los efectos negativos que podría traer la globalización, pero por tal motivo, él lo podrá realizar a través de los actores o responsables de las políticas, porque son quienes finalmente diseñan, implementan y evalúan éstas (políticas económicas, políticas públicas, políticas gubernamentales)⁶⁷.

1.4 El papel de Estado para el desarrollo regional

Refiriéndonos a las políticas, el Estado (actores) debe realizar antes una adecuada planeación (analizando desde los factores económicos hasta los aspectos territoriales). La desigualdad patente en el mundo actual y al interior de cada país, hace indispensable que el Estado reasuma su papel de equilibrador socioeconómico, mediante el ejercicio de su autoridad junto a un carácter de instancia conciliadora, democrática y tolerante para que los elementos de una sociedad compleja puedan coexistir.

En particular, tiene que propiciarse una cooperación entre la Federación con los Estados y los propios Municipios o entre las mismas regiones, pero deben darse o considerarse realmente distintas situaciones, por ejemplo, el fenómeno que es conocido como descentralización, ya que el objetivo es que paulatinamente se dé una cohesión entre las distintas regiones, con la finalidad de que no vaya existiendo una mayor desigualdad entre las zonas del país, porque en la mayoría

⁶⁷ “Sin duda la globalización mercantil y financiera ha tenido una gran influencia sobre los roles del Estado. Entre otras cosas, ha propiciado la mengua de su poder para favorecer al mercado. Esta circunstancia ha ido imponiendo, por un lado, una visión gerencial (el “Management” traducido como “New Public Management”) a la función pública en detrimento de los paradigmas de la burocracia sustentados en las reglas establecidas en el Derecho Constitucional y Administrativo y, por otro lado, una visión contraria a la intervención del gobierno en la Economía. Dentro de estas dos perspectivas, el énfasis se pone en los resultados, la productividad, la eficiencia y la eficacia. Así, la evaluación del comportamiento gubernamental de acuerdo a estos criterios induce al gobierno a emitir regulaciones ad hoc a las fuerzas empresariales, las cuales a su vez consideran al Estado como si fuese una entidad productora de bienes y servicios”. (Castelazo, 2010:3-4).

de países en vías de desarrollo, la distribución de la riqueza es muy inequitativa, lo cual hace cada vez más grande la brecha entre los ricos y pobres.

En este marco paradigmático, el nuevo desarrollo territorial que proponemos para el país [México] se ubica en una dimensión regional de la planificación, en concordancia con el desarrollo local de sus intervenciones. Los principales componentes que estructuran la planeación territorial y que le dan su contenido, siguen siendo los grandes temas esenciales de toda región, como por ejemplo las redes de infraestructura, la clasificación y el uso de los suelos, los asentamientos irregulares, la expansión urbana y los límites de la ciudad, el desarrollo rural en sus nuevas dimensiones, el impulso a las actividades económicas diversificadas y emergentes, las necesarias relaciones entre factores endógenos del desarrollo local y sus vínculos con los factores y procesos externos. [...] También la planeación regional que se instrumentaría a través del ordenamiento territorial debe considerar dos elementos claves para su operación funcional: la competitividad y la gobernabilidad democrática (Delgadillo y Torres 2007:169-170).

Si bien la planeación puede ser una herramienta para ayudar a la creación de políticas, también otro instrumento (que plantea Delgadillo, 2004) que beneficiaría es el desarrollo regional, entendido éste como aquel proceso que nos auxiliará para que exista un mayor ordenamiento territorial, una mayor participación social, una menor desigualdad, entre otros aspectos.

Aunado a lo anterior, existen otros mecanismos que permitirían un mejor funcionamiento del Estado, como por ejemplo la gerencia pública⁶⁸. Dentro de lo que se encarga es de la reestructuración del propio Estado, es decir, se busca la profesionalización de aquellos actores que son los encargados de tomar las decisiones de un país; de igual manera, la modernización administrativa, que trata de que todos los procesos administrativos sean más ágiles y también de que exista una mejor infraestructura que permita una mejor prestación del servicio. Además dentro de los aspectos que contempla la gerencia pública, están la participación ciudadana, la descentralización, por mencionar algunos otros.

⁶⁸ Ibid.

Por consiguiente, lo que se pretende es que exista una coordinación y cooperación entre el Estado con las diferentes regiones, con el objetivo de poder hacer frente a todos los problemas que la globalización podría presentar, así como para ser entes mayormente competitivos en el exterior.

Sin dejar de considerar lo que Anthony Giddens (2000:44) comenta sobre las presiones de la globalización que se pueden presentar hacia abajo y lateralmente. En el primer caso, la globalización “crea nuevas demandas y también nuevas posibilidades de regenerar identidades locales”; mientras que en el otro aspecto, “crea nuevas regiones económicas y culturales que a veces traspasan las fronteras nacionales”.

El desarrollo regional como lo señala Felipe Torres (2004) sigue siendo un paradigma inconcluso, ya que éste se enfrenta a muchos factores que le impiden salir adelante. Éste es una parte del desarrollo en México, en donde lamentablemente el gobierno pone mayor atención y le da mayor énfasis a las regiones más desarrolladas o aquellas que cuentan con recursos que pueden ser sobreexplotadas, así como las regiones que cuentan con un nivel de ingreso mayor o aceptable, y solamente voltean a las regiones pobres ya sea cuando otras dejan de tener recursos suficientes para seguirlos explotando o simplemente las condiciones o características de la región dejan de ser una ventaja para obtener un beneficio propio.

Un aspecto para que se consideren a las regiones vulnerables, es cuando llega a existir una presión social, obviamente por motivos de la insatisfacción de las necesidades de esa población, éste es un punto importante, ya que pareciera que el Estado (a través del gobierno) no considera tener la necesidad real de mejorar los desequilibrios que se dan entre las distintas regiones, sino que las soluciones que pretende aplicar son producto de la presión de la sociedad hacia ellos.

Ahora bien, como se ha señalado, el sistema de libre mercado denominado globalización, afecta en cierta medida la idea del desarrollo regional, porque provoca una mayor brecha de desigualdad entre regiones desarrolladas y las

regiones en proceso de desarrollo, debido a que este proceso de apertura de mercados se enfoca a buscar sólo a aquellas regiones que sirven como medio o conducto de inversión y a las demás regiones no las contempla, ocasionando que la desigualdad sea cada vez mayor. Aquí entra la importancia del rol que tiene el Estado (gobierno) para tratar de que no exista o de reducir esta desigualdad.

- ¿Cómo puede el Estado evitar esta brecha?

El Estado cuenta con la facultad de realizar políticas públicas, las cuales son un proceso decisonal, encaminadas a resolver un problema que emana de la sociedad. No siempre es la mejor opción, porque no se conoce toda la información, además de que existe diversidad de intereses, que como lo comenta Torres (2004), estas políticas pareciera terminan cubriendo o tapando solamente el problema, ya que se utilizan sólo como ayuda o asistencia social.

De ahí la importancia de realizar un análisis de las políticas que se llevan a cabo, ya que podría tratarse sólo de políticas gubernamentales (de arriba-abajo) y no públicas (de abajo-arriba). Bajo este hecho empieza una dificultad, porque éstas generalmente no toman en cuenta los problemas con los cuales se enfrenta determinada región; de igual forma la planeación vuelve a jugar un papel muy importante para la generación adecuada de políticas públicas. Pues debe de existir un diseño, implementación y evaluación principalmente.

La evaluación es un paso trascendental para que se busque un desarrollo regional, en donde el Estado podría (si la realiza adecuadamente) obtener un diagnóstico real de las condiciones verdaderas de sus regiones y de ahí generar políticas o estrategias que combatan el problema de las desigualdades desde la raíz.

[...] la globalización genera efectos desiguales sobre el territorio, lo cual desde el ámbito del análisis regional plantea nuevas incógnitas sobre la permanencia o coexistencia de regiones y sistemas urbanos de tipo tradicional, frente a fenómenos territoriales emergentes a partir de las nuevas relaciones internacionales. Las preguntas que este cambio en la funcionalidad de la

organización del territorio genera, se centran en la necesidad de ver surgir un modelo de gobierno incluyente para los espacios subnacionales, que promueva bajo su dirección política y administrativa una nueva función organizativa del territorio, que incorpore también las demandas locales frente al peso que hoy tiene la globalización. Delgadillo y Torres (2007:164)

De acuerdo con Torres (2004), “Emergen con ellos los nuevos paradigmas que se superponen a los ya inconclusos [...]” (cit. por Delgadillo, 2004:102). La idea que se plantea es que van surgiendo cada vez más problemas y más complejos, y lo peor es que surgen aún sin que se hayan combatido o eliminado los anteriores. Por tal motivo se debe tener cuidado de que exista una verdadera correlación entre el Estado y las regiones, que permita un desarrollo equilibrado y al mismo tiempo un sentido de inclusión.

Así también, un aspecto importante son las vías de transporte y comunicación, pues teniendo la adecuada infraestructura, ayudan a generar una homogenización o un mayor acercamiento con las zonas o regiones alejadas, tratando de contribuir a una misma idea de buscar el desarrollo regional de manera conjunta.

Planteadas las condiciones con respecto al desarrollo regional visto inicialmente y bajo el tenor del fenómeno de la globalización, éste es una fase de un territorio que denota una evolución de un estatus a otro, y la realidad muestra un panorama en el cual el desarrollo regional forma parte de un conjunto de equilibrios y desequilibrios que conviven en un territorio⁶⁹, el papel de las políticas es fundamental para reducir este tipo de desequilibrios más allá de la percepción contraria que pudiera existir cuando los intereses individuales por parte de quienes realizan la hechura de las políticas se encuentran por encima de los de la colectividad.

⁶⁹ Y que pueden ser expresados en términos de desigualdad económica, mercados de trabajos ineficientes, desempleo, déficit de infraestructura, etc.

La mayor parte de los desequilibrios no pueden ser corregidos por la propia economía de mercado, sino que exigen la presencia del Estado⁷⁰, a través de los gobiernos regionales, mediante el diseño, puesta en marcha y evaluación de políticas de desarrollo regional, más acercadas a los objetivos de desarrollo territorial.

Así el papel de estado ha sido relevante en múltiples ocasiones. Un ejemplo de lo anterior se indica en la siguiente tabla:

Tabla 1.2. Formas de intervención del gobierno

Formas de intervención	Ejemplos de la intervención
<i>Directa</i>	
Provisión de servicios	Salud, educación, seguridad, etc.
Descentralización e incentivos en la prestación de servicios públicos	Zonas de empleo, servicios públicos, telecomunicaciones, servicios de transporte, etc.
<i>Instrumentos económicos</i>	
Impuestos	Combustibles
Cobros	Peajes
Subsidios	Al consumo de insumos

Con base en un escenario de intervención por parte del Estado, implica el considerar también de manera particular, aspectos tales como la competitividad⁷¹ en las regiones, ya que se ve afectada, como indica Moreno (2008) por los niveles de pobreza y marginalidad, que se sustentan en lo que refiere a las desigualdades regionales.

Los desequilibrios regionales tienen una relación directa con el nivel de competitividad. Es indudable que los niveles de pobreza y marginalidad afectan de

⁷⁰ Anteriormente, el componente territorial se usó como una forma de localización geográfica más que como un soporte esencial de los procesos económicos y sociales. (Delgadillo Op. Cit., 17).

⁷¹ "Los niveles de competitividad proporcionan información sobre los esfuerzos que realizan los gobiernos en la promoción del desarrollo económico, la atracción de inversión extranjera y el impacto de las estrategias macroeconómicas para elevar los niveles de productividad y de bienestar de su población." (Moreno, 2008:33)

manera negativa a la competitividad de estados y regiones. Las regiones con los mayores rezagos económicos deben alcanzar un nivel mínimo de desarrollo en educación, salud e infraestructura para atraer elevados flujos de inversión extranjera.

La competitividad de los países se ha convertido en uno de los indicadores más importantes en los últimos años en un entorno de globalización de la economía donde la competencia entre países es el denominador común. Moreno (2008:32)

En México, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), publica un indicador donde menciona que ésta es multifactorial y para alcanzarla cubre ciertos aspectos, entre los que destaca la calidad del capital humano, la tecnología y la infraestructura de telecomunicaciones y transportes.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) define la competitividad como la habilidad de una región para atraer y retener inversiones; para ello es necesario que una determinada [...] región ofrezca las condiciones integrales aceptables internacionalmente, que permitan, por un lado, maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y personas que en ella radican o quieran radicar y, por otro lado, incrementar, de forma sostenida su nivel de bienestar, más allá de las posibilidades endógenas que sus propios recursos, capacidad tecnológica y de innovación ofrezcan y, todo ello, con capacidad de enfrentar las fluctuaciones económicas por las que se atraviese. (cit. por Moreno, 2008:34)

Ahora bien, considerando el punto de la intervención del Estado, es innegable la capacidad de actuar que tiene para desarrollar proyectos o megaproyectos que busquen detonar la competitividad en las regiones y con ello el desarrollo económico, o incluso que se planteen proyectos para el desarrollo urbano y regional y que dentro de las variables que manejen directa o indirectamente involucren a la competitividad.

1.5 Política públicas de planeación de infraestructura en México

En la siguiente tabla nos encontramos con megaproyectos de desarrollo regional y urbano en el periodo 2000-2006, en los que si hubiese que resaltar algún aspecto sería el hecho de que dentro de los medios para alcanzar sus objetivos la infraestructura es importante ya sea desde un aspecto urbano hasta uno aeroportuario o turístico.

Tabla 1.3 Principales megaproyectos de desarrollo regional y urbano, 2000-2006.

Programa	Localización	Objetivos	Principales instrumentos
Programa de Desarrollo de la Frontera Norte	Estados fronterizos del norte del país	Desarrollar y fortalecer los vínculos comerciales con los países socios del TLCAN	Apoyo y financiamiento para la infraestructura carretera y comercial
Programa de Desarrollo de Escalera Náutica	Estados litorales del noreste del país (B.C., B.C.S., Sonora, Sinaloa y Nayarit)	Desarrollo turístico e inmobiliario	Apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria y urbana
Proyecto de Gran Visión para la Región Centro	Estados interiores del centro del país, más el norte de Veracruz	Desarrollo comercial e industrial	Apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera, portuaria y urbana
Plan Puebla Panamá	Estados interiores del centro-oriente-sur, Pacífico sur y península de Yucatán	Desarrollo comercial, industrial y turístico	Apoyo y financiamiento a la infraestructura carretera y turística
Programa de Ordenación del Territorio	Todos los estados del país	Ordenamiento en los usos de suelo y reservas territoriales	Apoyo y financiamiento a la infraestructura urbana
Programa Hábitat	Todos los estados del país	Desarrollo inmobiliario y ordenamiento del Sistema Urbano Nacional	Apoyo y financiamiento a la infraestructura urbana mediante la construcción de vivienda popular a través del fondo Hábitat y Red Ciudad
Programa Suelo-Reserva Territorial	Todo el territorio nacional	Desarrollo urbano e inmobiliario	Acciones del inventario de suelo que permita establecer criterios y estrategias para apoyar la toma de decisiones en materia de adquisiciones de suelo para materia en 65 ciudades del Sistema Urbano Nacional

Fuente: Moreno (2008:41)

De igual manera, si se retoman los sucesos presentados en México, como lo menciona Moreno (2008), en el año 2007 se presentan el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI)⁷² y el Fondo Nacional de Infraestructura⁷³, en

⁷² “El programa tiene como objetivos principales elevar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura; convertir a México en una de las principales plataformas logísticas del mundo, aprovechando nuestra posición geográfica y nuestra red de tratados internacionales; incrementar el acceso de la población a los servicios públicos, sobre todo en las zonas de mayores carencias; promover un desarrollo regional equilibrado, dando atención especial al centro, sur y sureste del país; elevar la

donde a través de sus objetivos entrelazan la importancia de la infraestructura como instrumento para el desarrollo, llámese sustentable, regional, etc.

Una vez mencionados algunos ejemplos, el análisis de la intervención de los gobiernos se traduce a un abanico de oportunidades de investigación en torno a las posibilidades de desarrollo de un territorio, sin embargo, es importante mencionar como forma introductoria que existe un tipo de intervención que centra su atención en las posibilidades de la planeación espacial, en la identificación de los factores históricos que han desarrollado cambios en la estructura del territorio y que han conseguido una especie de integración regional del territorio⁷⁴.

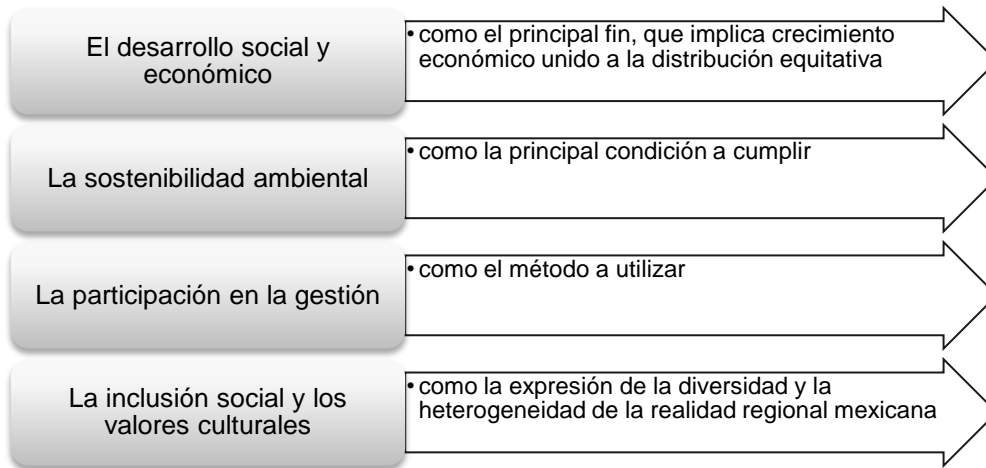
Al carácter holístico de la planeación territorial le viene aparejada la inminente creación de todo un sistema de políticas públicas y gubernamentales de orden territorial, que se promoverían a través de políticas específicas y diferenciadas, de nuevas normativas institucionales, del fortalecimiento de la participación e involucramiento de los actores locales, y del reconocimiento de la sociedad civil como beneficiaria del desarrollo territorial al que aspiran. Los fundamentos que sirven de antecedente se reflejan en una serie de factores de contenido social, ambiental, económico y cultural [...] (Delgadillo y Torres, 2007:169).

generación de empleos permanentes; impulsar el desarrollo sustentable y desarrollar la infraestructura necesaria para el impulso de la actividad turística.” (cit. por Moreno, 2008:67)

⁷³ “[...] el Fondo Nacional de Infraestructura tiene como objetivos ubicar a México dentro de los 30 países líderes en infraestructura; convertir al país en una de las principales plataformas logísticas del mundo; promover un desarrollo regional equilibrado; elevar la generación de empleos permanentes e impulsar el desarrollo sustentable.” (cit. por Moreno, 2008:67)

⁷⁴ Dimitriou y Thompson (2007) en un nivel teórico práctico han desarrollado una metodología que puede servir para la identificación de los elementos del desarrollo regional a nivel estructural.

Esquema 1.1



Fuente: elaboración con base en Delgadillo y Torres (2007:170)

Esta última idea forma parte de una serie de ideas anglosajonas sobre el desarrollo regional que impulsa el sentido crítico estructural de las regiones y promueve su consolidación. En el desarrollo de la investigación se observará que el enfoque puede cambiar pues para algunos países el enfoque de las acciones estratégicas es más relevante, en otros como en América Latina, subyace el enfoque territorial. Este último promueve una mayor integración de las cadenas productivas, los mercados de trabajo y financieros, el suministro de infraestructura y servicios básicos y un manejo sostenible de los recursos naturales (IICA, 2003).

Las dos visiones resultan al final de cuenta complementarias, si suponemos que en la primera se fundamenta un tipo de desarrollo regional localizado y en la segunda se fortalece éste y se establece una tipología general de las iniciativas de desarrollo regional en América Latina que tienen un común denominador: la mayoría de ellas parten de condiciones deprimidas desde el punto de vista social y económico. En aras de ello, también si consideramos con mayor profundidad lo planteado por Delgadillo y Torres (2007:172), la planeación territorial no se puede dejar de lado en un enfoque multisectorial, considerando las diferencias persistentes y en ocasiones estructurales, entre las regiones.

[...] Para el diseño de una política de planeación territorial integral es preciso conjugar dos enfoques: uno que trata de dar una nueva dimensión a la gestión de las políticas sectoriales integrándolas a diferentes niveles territoriales y profundizando en el examen de sus interacciones, es decir un enfoque de multisectorialidad; y otro que establece un marco de integración territorial que tenga en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de la región. También, dado el grado de asimetrías entre regiones, estados y municipios, estos enfoques deben contemplar el diseño y aplicación de políticas territoriales diferenciadas, lo cual sin duda potenciaría un desarrollo regional más equitativo para el conjunto del país e impulsaría la cohesión social y territorial hoy ausente en el panorama nacional [México]. El papel de las políticas de desarrollo regional toma en consideración en América Latina aspectos que surgen como respuesta a los modelos tradicionales del desarrollo económico (polos de desarrollo, base exportadora, etc.).

Implica la posibilidad de un modelo de desarrollo alternativo, una solución para el recambio del desarrollo desigual, dependiente de fuerzas externas. (Polese, 1998).

Las posiciones aparentemente contradictorias en estas formas de análisis de las políticas a implementarse en los territorios sugieren que el estudio de las políticas de desarrollo regional debe tener un método luego de la revisión del tipo de estrategia que más se aproxima al territorio asociado al desarrollo regional.

El análisis del concepto de desarrollo regional debe considerar:

1. asociarlo a las disparidades más importantes en los territorios.
2. la identificación de factores claves para el entendimiento de la diferenciación en un territorio.
3. la identificación de un conjunto de decisiones que se asemejen al concepto de políticas públicas del desarrollo regional.
4. la forma y método de análisis de políticas públicas.

Es precisamente en este último punto donde esta investigación hace un quiebre para analizar no sólo en un sentido unidireccional el desarrollo regional y la forma en la que los gobiernos la fomentan, sino que además, se revisa una forma de

análisis que tenga la potencia explicativa y que se distinga de las tradicionales forma de análisis.

Por tanto, en primer lugar para entablar una discusión sobre políticas públicas de desarrollo regional es indispensable revisar el carácter natural de ellas.

Para Parsons lo público y las políticas son un elemento indisoluble en la comprensión de estas últimas. Para el autor lo público hace referencia a elementos de interés común, a bienes públicos y a derechos públicos.

Y finalmente, como se ha visto en el capítulo, se tiene el punto diáfano en el cual la infraestructura debe ser considerada como un detonante del desarrollo tras sus implicaciones no sólo en la búsqueda de mejora de calidad desde el aspecto básico, sino también en lo que concierne a un campo de intervención por parte del Estado, que genere una mayor competitividad, un mejor desarrollo económico, y que dé cabida a potenciar los atributos que se encuentran en una región y que intervenga positivamente en la búsqueda de una disminución de las desigualdades imperantes⁷⁵.

⁷⁵ “Un aspecto que es importante destacar es el vínculo directo que existe entre el desarrollo de la infraestructura y el nivel de competitividad. En el análisis de ambos índices se muestra que las entidades federativas que registran un menor puntaje en la evaluación de competitividad también presentan las más bajas calificaciones en la evaluación de la infraestructura, que indica que un factor que está incidiendo en su bajo nivel de competitividad es la escasa dotación de capital físico y humano. Por el contrario, las entidades federativas con las notas más altas en el Índice de Competitividad Global registran una evaluación superior en el Índice de Infraestructura, que muestra que su alto nivel de capital físico y humano apoya su elevado grado de competitividad”, Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, SEGOB, México, (D.O.F. 29 de abril 2014)

Capítulo 2

Estudio de las Políticas públicas y su análisis

Un Gobierno dirige su sociedad mediante varios actos de autoridad, que toman la forma de acciones coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas, que son diferentes en asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración y alcances. Un subconjunto específico y sobresaliente de la acción pública de gobierno son las políticas públicas. Aguilar Villanueva (2010).

2.1 Introducción

La política pública lo es en virtud de que el gobierno es un componente en la operación de la misma⁷⁶. Por lo demás, el uso extenso de la noción de política pública es una de las consecuencias más importantes de la revolución teórica que, en la segunda post-guerra, sacudió a la ciencia política. Esta revolución tuvo una relación directa con la redefinición del papel del Estado en la economía, que puso de relieve la importancia de los procesos políticos por sobre el estudio de las instituciones⁷⁷.

Las políticas públicas se refieren a aquello que se expresará como “lo público y sus problemas” (Dewey, 1927). Se refieren a la forma en que se definen y construyen los problemas y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas (Parsons, 2007).

⁷⁶ “...al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. Pero hoy con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad, a causa de la escala del estado, y ante un contexto político de alta intensidad ciudadana”, Aguilar, L. F. (1992:36).

⁷⁷ “Las políticas públicas son un modo de acción que sólo se concibe racionalmente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones. La noción misma de políticas públicas sólo tiene sentido dentro de marcos conceptuales, que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas, como el objeto específico de la ciencia política”, Álvarez D., Á. E. (1992:14)

En este capítulo se presentan algunas de las principales definiciones sobre el concepto de políticas públicas de autores como J. C. Thoening, Roth, Meny y E. Parsons, que coinciden que el primer punto para definir a las políticas públicas es determinar si un problema contiene aspectos de interés colectivo para que se vuelva público⁷⁸. Cuando esto es así, la autoridad, en general se hará cargo de él, a través de una acción pública.

La política pública, busca centrar el debate en la participación del gobierno en su atención. Es por eso que el punto de partida habría que situarlo en el análisis de lo que se comprende por lo público tanto en lo teórico como en la práctica.

Grecia y Roma antiguas constituyen un buen inicio. Nuestro concepto de lo público y lo privado es parte del legado de los antiguos Romanos. En la obra de Aristóteles podemos encontrar la búsqueda de algún arreglo que permita resolver o mediar la tensión entre lo público y lo privado y el encargo lo tiene el Estado. En ese entonces, la felicidad de la comunidad política era la satisfacción de sus miembros. Bajo esa lógica existe una ligera diferenciación entre lo público y lo privado, por lo que el gobierno cumple una función dual; se dirige al orden de lo administrativo colectivo y a la mejora de la buena vida de los ciudadanos (Quintana, 2004).

Continuando con la discusión que existe entre lo público y lo privado, llega a verse incluso de una manera interdependiente, de acuerdo con los economistas políticos (con énfasis en el siglo XVIII e inicios del siglo XIX), la diferenciación clara tenía que ver con la libertad económica y el mercado, en donde el Estado no era intervencionista y ello no implicaba el descuido de su participación en el suministro de los servicios públicos, más no debía interferir en el equilibrio natural de los intereses personales, que en su conjunto, cubrirían el interés común, una situación

⁷⁸ “En los últimos tiempos la participación de la sociedad civil ha cobrado una gran relevancia tanto en la práctica política, como en las reflexiones de los analistas. La participación de los ciudadanos en las diferentes fases del proceso de formación de políticas es, en principio, deseable y conveniente. Como regla general, esto parece bastante razonable. No obstante, puede demostrarse que incluso esta regla de inspiración democrática no es aplicable a todos los niveles de la acción pública”. Álvarez D., Á. E. (1992:13).

que plasmaba Adam Smith en 1776 en su conocida obra la *Riqueza de las naciones*⁷⁹.

A finales del siglo XIX las políticas públicas, como arena práctica para la resolución de problemas, comienzan a tener injerencia en todos los aspectos de la vida social y comienzan a quedar ambiguos e insuficientes los preceptos de los economistas políticos, ya que el Estado comienza a tener participación en ámbitos que eran considerados como privados, implicando una mayor intervención en temas de salud, educación, vivienda, planeación urbana, etc. A principios del siglo XX, autores como Dewey y Keynes (cit. por Parsons, 2007), inician con una idea nueva respecto a que el Estado es el administrador de lo público y sus problemas, siendo el encargado, por tanto, de las fallas del mercado y dando inicio al Estado interventor o de bienestar que comenzó con problemas a partir de 1970. Para ese tiempo, Hayek y Friedman tenían una respuesta hacia la nueva desestabilización que se estaba generando (ineficiencia en el actuar gubernamental para conseguir el interés público) y que consistía en contraer el sector público y que éste se encargue de la gestión del mercado y del sector público, a través de mecanismos del mercado.

Si hubo un acontecimiento por señalar en ese lapso del Estado interventor, es el desarrollo de la burocracia como una forma de organización más racional, que se convertía en el aparato operativo del poder político y que era una de las formas para administrar las demandas públicas. Hecho que ya se enmarcó bajo el precepto neoliberal donde ha quedado en cuestionamiento la eficiencia de dicho aparato. En este contexto, cabe recordar que Max Weber entendió la burocracia como la racionalización de la actividad colectiva. Éste es un concepto similar al que explica lo que es una organización debidamente estructurada: utiliza poder, autoridad y dominio como sinónimos y los define como: “La posibilidad de imponer la voluntad de una persona sobre el comportamiento de otras”⁸⁰. En términos

⁷⁹ Véase el capítulo primero: Las causas del progreso en la capacidad productiva del trabajo y de la forma en que su producto se distribuye naturalmente entre las distintas clases del pueblo, en *La riqueza de las naciones*, (Smith, 2004).

⁸⁰ Weber, M. (1991).

generales, puede decirse que Weber se esforzó por comprender las interrelaciones de todos los factores que confluyen en la construcción de una estructura social; y en particular reivindicó la importancia de los elementos culturales y las mentalidades colectivas en la evolución histórica.

En la actualidad, continua observándose la tensión existente entre lo público y lo privado, que se acentúa o atenúa respecto a la toma de decisiones que se genere, lo que repercute en la política pública que se busque implementar⁸¹. Para lo anterior, existen arenas políticas dentro de las cuales se orientan o se definen dichas políticas intensificándose la importancia de la denominada sociedad civil organizada y su participación en las decisiones del Estado y se han borrado estratégicamente las fronteras con el gobierno al cual considera como “un actor más en el elenco”. Esta situación puede socavar la autoridad del gobierno de muchas maneras, pues surge del supuesto de su incapacidad para satisfacer todas las demandas de la población con eficacia, eficiencia y honestidad.

En las últimas tres décadas se ha incrementado notablemente la participación social en la cuestión pública. Incluso lo *público* ha sido un concepto ampliado hacia la gestión social y al concierto de los actores políticos se han ido agregando distintas organizaciones no gubernamentales y, específicamente de carácter ciudadano que compiten con los medios de comunicación y los congresos en el proceso de legitimación de las acciones del gobierno⁸². Derivando del supuesto anterior, se plantea que el gobierno no tiene más alternativa que compartir el poder⁸³. Es así que es posible advertir que desde finales de la década de los 70's, los gobiernos europeos se han visto obligados a cambiar sus modos tradicionales de gobierno en respuesta a estas tendencias como la creciente competencia

⁸¹ “...la responsabilidad primaria es la de gobierno que no puede ni debe abdicar de ejercer la autoridad en representación del Estado. Si hay disposición es abrir los cauces de la participación social intensa, organizada y responsable, existen de sobra figuras jurídicas que la enmarquen. En las políticas públicas es indispensable e insoslayable la participación del gobierno y la sociedad por igual, pues ello constituye la base de su elaboración”. Castelazo (2010:46)

⁸² Uvalle B. R. (coord.). (2001).

⁸³ “Como es lógico suponer, la sociedad civil organizada es aquella con mayores recursos económicos, educativos y de relaciones intra e internacionales. Dicha sociedad civil exige a los gobiernos, por ejemplo, transparencia y rendición de cuentas, sin plantearse a sí misma las mismas exigencias, aún y cuando su intervención rebasa el 70 por ciento en la economía de cada país y a nivel mundial”. Castelazo (2010:6)

internacional y la profundización de la integración económica y monetaria en la Unión Europea. Adaptación estratégica a las nuevas realidades se ha traducido en una reducción del papel del estado positivo, intervencionista y un aumento correspondiente en el papel del Estado regulador: la elaboración de normas está reemplazando ingresos y gasto⁸⁴.

Aunado a ello, es importante señalar, que dentro de la concepción que se ha ido delimitando, no podemos dejar de lado la parte trascendental en donde se hace la separación entre lo que se entiende como público y privado. Dicho filtro es lo que se conoce como agenda existiendo una agenda sistémica y una agenda institucional, donde la primera recibe todos los problemas que los miembros de una comunidad perciben, incluyendo problemas con carácter privado⁸⁵. Posteriormente, dentro de la segunda agenda es donde se eligen los asuntos explícitamente aceptados por los tomadores de decisiones (Aguilar, 1993).

La orientación de las políticas públicas podría sintetizarse de acuerdo con los términos de Harold Lasswell, como:

- Multimetódica.
- Multidisciplinaria.
- Alineada a los problemas.
- Preocupada por trazar el mapa contextual de procesos, las opciones y los resultados de las políticas públicas.

En general se busca la integración de los contenidos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y toma de decisiones públicas, para

⁸⁴ "El legado institucional e intelectual del Estado intervencionista es un impedimento importante para el ajuste rápido de las estructuras de gobierno a las nuevas estrategias. Sería imprudente subestimar las dificultades de la transición de lo positivo para el estado regulador, pero es importante darse cuenta de que la competencia internacional se lleva a cabo no sólo entre los productores de bienes y servicios, sino también, cada vez más, entre los regímenes reguladores. La competencia regulatoria recompensará a los regímenes en los que las innovaciones institucionales no se quedan muy por detrás de las nuevas opciones estratégicas", Majone G. (1997:139).

⁸⁵ "La gobernabilidad se caracteriza por buscar el consenso en la agenda de gobierno, privilegiar la comunicación, argumentación y persuasión entre actores y trabajar conjuntamente para construir políticas públicas", Castelazo (2010:36).

contribuir a la democratización de la sociedad (véase Lasswell, 1951, 1968, 1970 y 1971, cit. por Parsons, 2007).

La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Parsons (2007:37).

Esto conlleva a tener presente que la política pública tiende a ser una cuestión ambigua desde su delimitación y argumentación, por lo que en toda su hechura debe cuidarse que no se esté confundiendo lo público con lo privado. Por lo que se debe mencionar que la existencia de un modelo del proceso de decisión es vital y que se retoma desde concepciones de (Lasswell, 1971), quien lo divide en siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación.

El objetivo de este capítulo, es analizar el concepto de política pública, y dar una especial atención a aquella que tiene que ver con la infraestructura que es proclive al fomento de desarrollo. Asimismo, se abordarán las principales corrientes de pensamiento respecto a las políticas públicas y sus perspectivas. También, se ubicarán los diferentes niveles de la política pública, y se aclarará la política pública dirigida a la infraestructura como un elemento particular de ésta. En resumen, el capítulo estudiará los conceptos: política pública, política social, política de infraestructura, sus diferencias y sus vínculos.

- Definiciones sobre política pública

Una definición de política pública que en principio se puede citar concuerda con aquella que establece que "... es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. En este sentido, una política puede ser desde una política de Estado hasta un

programa o un proyecto del orden municipal; no es necesario que estén consignadas en un plan de desarrollo para garantizar su existencia”⁸⁶.

Contrariamente Meny y Thoenig (1986:8) mencionan que una política pública se refiere a:

...la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, actos que se transforman en un plan o programa de acción.

Por su parte Roth (2007:27), sugiere el siguiente concepto de política pública:

La existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos que son colectivos y que han sido considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Enfoque teórico de las políticas públicas)

Por su parte, Franco y Lanzaro (2006: 57-60) menciona que:

...significan todos aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, para atenderlo y es desarrollado con el sector público y la intervención de la comunidad, así como los restantes sectores sociales. Estos planes deben contener orientaciones, contenidos, mecanismos y todos aquellos medios posible para ser realizados...

Wayne Parsons, (2007:31-32) (Heidenheimer, et. al., 1990: 3), respecto a los temas de política pública, dice:

Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas, estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan.

⁸⁶ Velásquez G. Raúl. Hacia una nueva definición del concepto política pública. Desafíos, Bogotá (Colombia), (20), semestre I de 2009. Pp.149_187.

Para Dye, (1976: 1) las políticas públicas estudian...

...que hacen los gobiernos, porqué lo hacen y cuál es su efecto.

Posturas teóricas relacionadas con el gobierno y las políticas públicas

De acuerdo con Roth (ibid.), las posturas son un medio de instrumentar dónde podemos encontrar modelos para descomponer y clasificar las actividades públicas en elementos analíticos de mayor comprensión.

Teorías centradas en la sociedad

Según Roth (2007: 29), las políticas públicas bajo este enfoque, se caracterizan por tener entre ellas interacciones de distinta intensidad entre diferentes grupos o individuos, que determina la elección de las políticas desarrolladas por la institución estatal”.

Estas políticas comenzaron a proliferar en los años noventa en Latinoamérica siguiendo posturas neoliberales que fomentaban la privatización de las empresas administradas por el estado.

Teorías centradas en el Estado

Con este enfoque “el Estado es necesariamente independiente de la sociedad, dado que opera como un seleccionador de las demandas y un proveedor de servicios” (Roth 2007: 30).

Los individuos y los grupos que ocupan el Estado, son quienes determinan prioritariamente las elecciones en las políticas públicas.

Esta teoría difiere de la anterior, pues al Estado se le encarga la producción de bienes y servicios para satisfacer la demanda por parte de los nacionales, argumentando metas como la consecución de un superávit en la balanza de pagos, la reducción o sustitución de importaciones y el crecimiento de los bienes exportables de producción nacional.

Teorías mixtas

Esta postura se sitúa en una perspectiva media que trata de situarse en una posición mediana frente a los dos enfoques anteriores. Se rechaza el racionalismo economicista o social (primer grupo) y se niega a ver la sociedad sometida al Estado que se encuentra cautivo de una minoría (segundo grupo)” (Roth, 2007:30).

Este enfoque intenta tomar en consideración todas las distinciones y variaciones que existen, tanto de factores internos como de externos en su explicación de la acción pública y de las políticas públicas; es una entrada teórica más adecuada para entender y analizar, por ejemplo, la actividad petrolera, porque la mezcla de estos enfoques para llegar al establecimiento de políticas públicas puede involucrar las alianzas de operación entre países, creación de empresas mixtas para explotación de hidrocarburos, en la que los países dueños de los recursos naturales no pierden su soberanía aun aceptando intromisión foránea a través de inversión estatal con países suscriptores de estos convenios. La participación estatal se combina con la colaboración de estados amigos en la explotación petrolera, que convienen en repartirse proporcionalmente de acuerdo con el valor de las inversiones de cada uno de ellos, los rendimientos que generan estas alianzas, observando metas empresariales y de incrementos de producción específicamente.

2.2 Perspectivas teóricas del análisis de políticas públicas

La constitución de un Estado benefactor⁸⁷ genera su propia dinámica, y con ello la aparición de las políticas públicas, instituyéndose así el Estado como principal eje regulador de la economía, la seguridad social, la educación, empleo, salud, infraestructura, etc. (Weaver & Rockman, 1993).

Algunas de sus funciones son:

⁸⁷ “El Estado del Bienestar es el ente que se encarga de acercar a la gente más desprotegida y vulnerable a condiciones de cuidado, social, seguridad, empleo y democracia” (Barr N., 2004).

1. *Establecer y mantener prioridades entre las múltiples demandas contrapuestas.*
2. *Focalizar los recursos hacia donde sean más efectivos.*
3. *Innovar cuando las políticas fallan.*
4. *Coordinar objetivos contrapuestos dentro de un todo coherente.*
5. *Capacidad de imponer pérdidas a grupos poderosos.*
6. *Representar intereses difusos y desorganizados además de que están concentrados y bien organizados.*
7. *Garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno una vez que se hayan decidido.*
8. *Garantizar la estabilidad de las políticas para dar tiempo que funcionen.*
9. *Formular y mantener compromisos internacionales en materia de comercio y defensa nacional para garantizar el bienestar del Estado en el largo plazo.*
10. *Manejar las escisiones políticas para los que la sociedad no degenera en una guerra civil.*

A través de la administración pública, el Estado determina funciones estratégicas que tienen como fin atender y solucionar problemas públicos específicos, aplicando para ese ejercicio el conocimiento científico y tecnológico, cuyas herramientas pertenecen a las políticas públicas, en diferentes niveles: gestación, formulación, implementación y evaluación (ciclo de las políticas públicas). Ante lo cual cabe apuntar lo que Cabrero (2000:55) establece:

Aun así, es necesario recordar que el nacimiento de este campo de estudio nunca se ubicó en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica, sino en un “punto de encuentro” entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos; del punto simultáneo de estudio de las políticas y en las políticas.

Si se contextualiza, resulta que en la actualidad el papel del Estado es fundamental, no sólo para atender necesidades básicas de la sociedad, mediante políticas públicas eficientes de tipo social, sino también de tipo económico, ambiental y territorial.

Harold Laswell es el precursor de esta tesis⁸⁸, tras su estudio de las políticas públicas en los agitados años de la posguerra, en los Estados Unidos, y quien propuso la representación del pensamiento, sobre el análisis de una materia que permitiera hacer rentable la actividad académica, e influir de manera satisfactoria en los problemas sociales.

El hecho de que el estudio de las políticas públicas tomó como marco de referencia al sistema político estadounidense y lo hiciera en un contexto crítico, referente a la seguridad nacional, explica la razón del por qué el antecedente del análisis de las políticas públicas se encuentra en los estudios relacionados a la estrategia militar y a la actividad bélica, en cuanto a la planeación de acciones de guerra.

Y la tesis propuesta se aplica en la misma metodología de análisis a los problemas sociales en tiempos de paz. Entonces las políticas públicas se enfocaron, a la atención y resolución de problemas sociales colectivos mediante el análisis racional, científico, y la negociación, dentro de un entorno democrático.

Así tenemos que las políticas públicas se avocan a la solución de un problema público establecido en la agenda de gobierno, afirmándose como una respuesta político-administrativa a una acción determinada que afecta a la sociedad y que por lo tanto se convierte en un problema colectivo. Wayne Parsons dice:

Se puede decir que las “políticas” se ocupan de aquellas esferas consideradas como “públicas”, a diferencia de una lista parecida que se podría elaborar con expresiones que implican la idea de lo “privado”. La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.⁸⁹

⁸⁸(Laswell H., 1951)

⁸⁹ (Parsons, 2007)

Por ejemplo, la política pública de infraestructura concibe a esta como un factor fundamental para el desarrollo, en donde los gobiernos, a través de la administración pública, intervienen directamente en la elaboración e implementación de políticas públicas encaminadas al bienestar social.

Por otra parte, Laswell en su trabajo, hace una distinción entre los conceptos *politic* (política) y *policy* (políticas); el primero orientado a la búsqueda del poder y el segundo refiere las estrategias de gobierno.

Además Laswell propone el concepto de “*public policy*”, refiriéndose a la administración gubernamental, o bien, a la conducción de los asuntos públicos, definiendo a la política pública como “quién obtiene qué, cuándo y cómo”. Así tenemos que de forma más general, la *public policy* o política pública ha sido definida como lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer.

El análisis de políticas públicas, posterior a la propuesta de Laswell, no sólo se desarrolló de experiencias bélicas, sino también del enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la programación lineal, la teoría de colas, la teoría de juegos, las técnicas de Montecarlo y el análisis de costo-beneficio.⁹⁰ Herramientas de la administración pública orientadas al análisis de las políticas públicas, eficaces para la resolución de problemas sociales.

Esto aunado a que la política pública comenzó a introducirse en las ciencias políticas y administrativas europeas en la década de los setenta del siglo pasado como una traducción del término “*public policy*”, diferenciado del término “política” (*politics*).

Por lo cual la definición de política pública refiere a las interacciones, alianzas y conflictos en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere una acción concertada.⁹¹ Por ende, la política pública de infraestructura

⁹⁰ El autor en Public Budget establece algunos de los mecanismos técnicos y financieros que gobierno desarrolla para llevar a cabo una gestión pública eficiente. (Lee, 2013).

⁹¹ (Subirats, 1989)

resulta compleja y dinámica, derivada del proceso en el que intervienen e interactúan diversos actores, colectivos o individuales (organizaciones sociales, funcionarios, inmobiliarias privadas, solicitantes, beneficiarios).

Austin Ranney (1968) en su momento señaló que la política pública tiene sus propios elementos: un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción preferida, una intención manifiesta y la implementación o puesta en práctica de dicha acción.

Por su parte, la política pública de infraestructura en la línea de acción e implementación del Estado en una primera etapa, se identificó como un Estado interventor, que evolucionó mediante un cambio estructural de la administración y gestión de la política pública de infraestructura, orientada a la facilitación y promoción de los procesos de producción de la esta, mediante la generación de espacios y mecanismos gubernamentales, hoy día el Estado tránsito a una fase de facilitador.

Yehezkel Dror define en esta etapa a las políticas públicas, como una “supradisciplina orientada a la búsqueda y elaboración de políticas”⁹², cuyos métodos se sitúa espacialmente en la esfera pública, a través del análisis y observación en la elaboración de políticas y programas de acción pública.

Jean-Claude Thoenig propuso para fundamentar las políticas públicas, que la noción a las mismas hace referencia a la disciplina en donde el objeto de estudio es representado por la acción de la autoridad pública hacia la sociedad. Ya aquí se visualiza un planteamiento de carácter científico, para la elaboración del proceso concerniente a la toma de decisiones gubernamentales, enfocadas a la resolución de problemas sociales concretos, planteando entonces que las políticas públicas se define como un campo y como un método.

Por otro lado, la política pública representa el programa de acción de una autoridad pública, y en este sentido, el cumplimiento de las políticas públicas debe reflejarse en la capacidad institucional operativa de la administración pública.

⁹² (Yehezkel, 1968)

Es de relevancia entonces, el uso de las políticas públicas como método científico en la función administrativa y gubernamental, y las políticas públicas se traducen en un conjunto de métodos dirigidos a descomponer la realidad pública, identificando a los diferentes actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones. Son “un método o, más bien, un conjunto de métodos lo que permite descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas, analíticamente separables, y en comparar diversas situaciones entre ellas”.⁹³

Melstner afirma entonces que del mismo modo, las políticas públicas infieren directamente en la mejor y eficiente gestión pública, y por tanto en la generación de indicadores palpables de la realidad mencionada para evaluar el impacto social de las decisiones gubernamentales. “En tanto que el de la política ofrece una pista inicial respecto del entorno político, el área de acción de la política es esa parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular. El área delimita la porción de realidad que constituye el objeto de análisis”⁹⁴

Es de destacar que uno de los objetivos de las políticas públicas es el mejoramiento de la gestión pública, mediante procesos y estructuras organizativas de autoridad. A lo que Uvalle puntualiza: “Las políticas públicas son el objeto de estudio más tangible y puntual de la administración pública, pues sus propósitos definidos y aprobados de manera pública se traducen en programas específicos, los cuales dan vida a la acción gubernamental que de manera sobresaliente, está a cargo de la administración pública”.⁹⁵

Lemieux⁹⁶ en 1995 señaló que una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo. Al ubicarse un problema como público de manera explícita este pasa a formar parte de agenda de gobierno, y por tanto se le busca una

⁹³ (Many & Thoenig, 1992)

⁹⁴ (Meltsner A., 1992)

⁹⁵ (Uvalle, 2000)

⁹⁶ (Lemieux V. , 1995)

solución mediante una política pública encaminada a preservar la gobernabilidad y a brindar bienestar a la sociedad.

El punto nodal de las políticas públicas destacable, es su carácter multidisciplinario, basado en los diversos campos de conocimiento tales como: la economía, el derecho, la administración pública, la ciencia política, solo por mencionar algunas. Su lógica multidisciplinaria es el reflejo de la diversidad social en constante cambio.

El análisis de las políticas públicas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, estas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes – fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas⁹⁷.

Ante tal argumento que hace énfasis, tanto en la Ciencia Política como en la Administración Pública, el tema del estudio de las políticas públicas resulta fundamental para su planteamiento, análisis, evaluación, e implementación a través de las Instituciones. Ello con el objetivo de concebir:

A la ciencia de políticas como el conjunto de procesos de racionalidad instrumental; que tienen su origen en la tecnología militar de la toma de decisiones, orientada a articular múltiples conocimientos y fuentes de información con el objetivo de crear bases de datos correlacionales sobre problemas específicos; construir modelos de simulación y escenarios de validación y ponderación prospectiva, para la identificación y la solución del problema.⁹⁸

De ahí que las políticas públicas deben ser estudiadas bajo estos esquemas como la parte ejecutora de la Administración Pública, ello significa que una política pública se traduce en la toma de decisiones del gobierno ya que está se debe reflejar en la solución de problema en la sociedad.

⁹⁷ (Aguilar L. F., 2003)

⁹⁸ (León, 2004)

Schattschneider (1961) continuando con esta disertación, refiere que no existe una respuesta institucional lineal o mecánica, sino que debe entenderse como el resultado generado de un problema colectivo, y alude a que dicha respuesta debe darse en el marco de un ejercicio “redistributivo” (con ganadores y perdedores), en el centro de una “movilización de visiones sesgadas”.

Al respecto, Subirats, *et al.* (2008), expuso que “es problemático incorporar beneficiarios y víctimas en un mismo escenario que no tiene nada de neutral desde el punto de vista político”. Y él mismo define el sentido operacional de política pública como:

Una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). Subirats, *et al.* (2008)

Esta definición es un ejemplo concreto de una noción de inclusión, en cuanto que retoma un conjunto de actividades normativas y administrativas que pretenden mejorar los problemas sociales, asimismo partiendo de ésta se puede analizar a la política pública de infraestructura, en conjunto con la idea de que para realizarla interviene la política, que involucra una serie de actores quienes influyen en toda su hechura.

Bajo esa misma vertiente, Lahera (2004) hace referencia respecto a lo que se puede concebir como una política pública de excelencia:

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente,

con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

En resumen, se puede afirmar que las políticas públicas son entonces un instrumento de la administración pública, con la finalidad de dar respuesta a un problema público, mediante el cual el contexto social, cultural, político y económico, se ha transformado. Asimismo, se podría también ver el rol del gobierno como un instrumento para la realización de las políticas públicas, como lo señala Lahera (2004).

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

2.3 Algunos enfoques de análisis sobre las políticas públicas

No ha habido una homogeneidad en los métodos de estudio y análisis de las políticas públicas. Aun así el estudio de las políticas públicas tiene su punto de encuentro en tres factores comunes:

- *El primero radica en su marco referencial (el sistema político estadounidense).*
- *El segundo es en cuanto a sus objetivos concretos obteniendo resultados susceptibles de medición, las metas son establecidas a corto plazo y tendientes a representar esquemas o modelos técnico-matemáticos sofisticados.*
- *El tercero excluye el vínculo de la relación entre el poder y su dinámica consecuente con la gestión de las políticas públicas, a lo que Meltsner señala: "La investigación sobre la factibilidad política, es decir, la indagación acerca de las consecuencias políticas futuras de las distintas opciones*

*políticas, depende del papel que desempeña el analista, de sus conocimientos políticos y del alcance de los problemas a los que hacen referencia las políticas*⁹⁹.

También dentro del análisis de las políticas públicas hay tres ejes fundamentales:

- 1. el enfoque y análisis de sistemas,*
- 2. las ciencias administrativas y,*
- 3. la administración pública y la ciencia política orientada al estudio de las instituciones.*

A. Enfoque racional.

Cabe destacar que este planteamiento deriva del campo de las políticas públicas fundado en la cientificidad racional eminentemente empírica. El método racional surge durante la Segunda Guerra Mundial, bajo la concepción de Laswell.

El enfoque racional de análisis de las políticas públicas se sustenta en la toma de decisiones racionales de un actor unificado o bien de un grupo de actores principales, con metas y objetivos claramente definidos, que actúan conforme a criterios eminentemente racionales de eficiencia y eficacia, técnica y económica, bajo juicios de equidad y viabilidad política.

Este tipo racional se ve reflejado en cuestiones tales como: la asignación de recursos, la eficiencia administrativa, planeación y evaluación de presupuestos, elección estratégica, etc. Gordon especificó: “Los pasos fundamentales son: descomponer un problema de política en sus elementos básicos, determinar cuáles componentes se deben modificar y fijar así los objetivos de acción e identificar las posibles opciones de acción para lograr los objetivos, compararlos

⁹⁹ (Meltzer A. J., 1992)

en términos de su eficacia-eficiencia esperada, utilizando técnicas de cálculo cuantitativo”.¹⁰⁰

De ahí que una de las principales críticas al modelo racional, es el limitado margen de acción del Estado frente a un actor único o un limitado grupo de interés, en donde las decisiones se toman de manera unilateral, haciendo a un lado los conflictos de interés de los diversos grupos de la sociedad y de otras dependencias gubernamentales.

En este esquema unidecisional, la función del gobierno es muy concreta, ya que los otros actores políticos se encuentran sujetos a la toma de decisiones del actor unificado, sin oportunidad alguna de inferir en la decisión gubernamental, lo cual se verá reflejado durante todas las etapas o procesos de las políticas públicas.

B. Enfoque incremental.

La contraparte de esa propuesta es “la corriente incremental”, y Charles Lindblom es su precursor, y cuyo enfoque es distinto al racional. La teoría incrementalista aborda una comprensión más amplia en torno a la toma de decisiones en el proceso de las políticas públicas, en esta corriente quienes toman de decisiones cuentan con la opción de elegir diversas alternativas.

Asimismo, el incrementalismo consiste en llevar a cabo políticas públicas moderadas, poco radicales, a través de comparaciones continuas y limitadas, buscando la simplificación del análisis y toma de decisiones, sin que esto represente la improvisación.

La particularidad de este método resulta selectiva, ya que reduce o elimina la posibilidad de un sustento previo en otras teorías, sin que ello se traduzca en la toma de decisiones precipitadas. Un ejemplo de esto es la política pública de infraestructura, puesto que ésta no parte de la nada; es decir, no es una decisión improvisada, sino que previamente dicha política tiene un antecedente y parte de

¹⁰⁰ (Gordon S. , 1999)

un contexto histórico de decisiones, en el que ubicamos resultados positivos y negativos.

En el incrementalismo, el análisis de las políticas públicas por parte de los gobiernos y de la administración pública, bajo la acción de gobierno se da en un sistema multidecisional, sucesivo y gradual, con base en la prueba y error, es decir es experimental y correctivo, y sobre todo parte de la comparación de la política anterior.

C. Exploración combinada

Amitai Etzioni (1992) es el precursor de otra corriente de análisis de las políticas públicas, y es una búsqueda alternativa mixta al enfoque racional y al incremental, denominada “exploración combinada”.

Etzioni (1992) refirió al respecto: “La estrategia de exploración combinada de los dos enfoques empleando dos cámaras por así decir: una cámara de gran angular que cubriría todo el campo pero sin gran detalle, y una cámara que se enfocaría aquellas áreas que, reveladas por la primera, merecen un examen en profundidad”

Aquí en la exploración combinada tal vez puede no observarse las áreas que se visualizan con problemas o en conflicto solo a través de la cámara a detalle, pero a diferencia del incrementalismo, no pasan desapercibidos los problemas de áreas de observación que le son ajenas.

Así tenemos que la exploración combinada se divide en dos niveles con relación a su grado de detalle y cobertura, según sea el caso o la situación se optará por una exploración detallada o selectiva.

Un primer nivel abarca todo el universo de observación sin dejar de explorar una opción importante y un segundo nivel de características selectivas se ocupará de que la opción seleccionada sea explorada de manera total. En este espacio resulta imprescindible diferenciar las decisiones fundamentales de las esenciales.

Las ideas de Lindlom dieron pie a dos corrientes de análisis de políticas públicas, no menos importantes que las anteriormente mencionadas: a) el análisis como arte y artesanía, y b) la tendencia a alejarse del análisis como simple ejercicio de especulación intelectual.

D. Enfoque artesanal

Majone es quién retoma estos enfoques, visualizando al análisis de políticas públicas como arte y artesanía a través de un proceso de argumentación y de un trabajo artesanal. En donde sin un uso práctico o potencial, el análisis de la política pierde sentido.¹⁰¹

Lo relevante está en la elaboración de las políticas, ya que el estilo es muy importante, porque el análisis no debe ser un hechura en serie, por el contrario debe ser una trabajo minucioso que requiere ser hecho como una verdadera artesanía intelectual.

La hechura por parte del analista resulta un trabajo más personal sustentado en la argumentación y persuasión, vinculando los datos y la información obtenida con las conclusiones del análisis, lo que permitirá poder tomar una decisión para la solución de algún problema público, alejándonos de un análisis como simple ejercicio intelectual, definiendo al proceso decisorio como más complejo, abierto y comprometido.

De acuerdo con Gordón, dejamos de lado muchas cosas importantes, si entendemos el proceso de hechura de las políticas solo en términos de poder, influencia y negociación, excluyendo el debate y el argumento.

La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas”¹⁰²

¹⁰¹ (Majone, 2000)

¹⁰² (Gordon, 1998)

2.4 El Mesoanálisis como método para analizar la política pública.

Una forma correcta de realizar un análisis con soporte académico es hacerlo a través de un método concreto. El Mesoanálisis es una propuesta desde el ámbito teórico que asume que el estudio de las políticas públicas se puede realizar y entender por medio de:

- La revisión de los problemas públicos,
- El origen y términos de atención de los mismos,
- Entes y recursos involucrados en los problemas
- Motivaciones históricas, políticas, de grupos, etc., para la atención de los problemas públicos,
- Los vínculos interactuantes de los involucrados,
- Las estrategias establecidas y los medios de solución, entre los más importantes.

No debe olvidarse que la diferencia entre el Metaanálisis y el Mesoanálisis es fundamental, sobre todo porque este último hace un corte transversal en las etapas de las políticas públicas¹⁰³.

Una revisión del método, sus principales bondades sobre otros tipos de análisis y su mecanismo de aplicación se observará en el siguiente capítulo.

2.4 El mesoanálisis y la infraestructura, un vínculo necesario

Para Parsons, una forma de hacer análisis de políticas públicas es reconocer al mesoanálisis como una herramienta. El punto central de su propuesta es la definición de los problemas y las agendas públicas que dan origen a las políticas públicas. Ya que es en dichos procesos en donde existe una base para el análisis del éxito de las políticas públicas, considerando que no sólo es el hecho de tomar una decisión de qué problema será de carácter público, sino aunado a ello, qué actores intervienen no sólo en la definición del mismo sino en la búsqueda de sus soluciones.

103 (Parsons 2007:115-117)

Parafraseando a Parsons (2007), el mesoanálisis constituye un análisis que se encarga de ver el vínculo entre esa formulación o conceptualización de un problema y el paso que tiene para adentrarse a la agenda de políticas, pero no pierde de vista el proceso de toma de decisiones e implementación.

El mesoanálisis se refiere a la manera en que se definen los problemas y las agendas de políticas públicas. “Meso” (o el nivel de análisis que hace un corte transversal o atraviesa las diversas etapas del proceso de las políticas públicas) explora enfoques que vinculan el lado de los insumos (input) del proceso de la formulación de las políticas, incluida la toma de decisiones, con el proceso de los resultados (outputs) de las políticas al concentrarse en la relación entre la dimensión “pre-decisión” y sus contextos “decisión” y “post-decisión”. Parsons (2007:115).

Ante el reconocimiento de un problema, continuando con Parsons, también es considerable analizar quiénes son los diseñadores de la política pública, porque son quienes buscan ser lo más precisos en acercarse a un tema, de lo cual se desprende qué cuenta como problema y cómo se define¹⁰⁴.

Asimismo hay una trascendencia en quiénes impactan en su escenario, existiendo actores que fungen como mecanismos de interacción más fuerte que otros provocando una mayor influencia, en donde finalmente dados estos elementos de relaciones son vitales para darle el adjetivo de público a un problema. Convirtiéndose dichos escenarios en arenas de las políticas públicas.

Para explorar algunos de los elementos que son insumos de entrada para la elaboración de políticas (problemas públicos), la formulación, el seguimiento y los primeros resultados, es necesario definir, en lo práctico, la temática, área y esquema donde se aplicará.

¹⁰⁴ “El análisis en el nivel meso comprende las etapas ‘decidirse a decidir’, reconocimiento del problema y formulación de alternativas (...); reconocimiento público, inclusión de las problemáticas en la agenda y presentación de demandas (...); iniciación e información (...), y búsqueda, filtración y definición de problemáticas (...). Asimismo, reconoce que los problemas y el diseño de la agenda tienen lugar en un espacio enmarcado por la políticas ya vigentes y previas, las decisiones, la implementación, la evaluación y el análisis de las políticas públicas.” Parsons (2007:117).

Recordando lo que se ha retomado a lo largo de esta investigación, Parsons (2007:118) menciona que:

La politización de un problema puede, por supuesto, depender del tipo de tema que se trata, así como de la manera en que el proceso político lo ha abordado.

Siguiendo el argumento de Lowi, diferentes “tipos” de problemas harán surgir distintas clases de políticas llegando por lo tanto, a políticas distributivas, redistributivas, normativas o quizá correctivas que serán un impacto de la existencia de arenas de las políticas públicas en donde hay un conflicto de intereses entre actores, y se versan temas en búsqueda para el desarrollo, basados en la territorialidad, en el potencial de la región y la optimización de una adecuada regionalización, a través de diferentes mecanismos o herramientas, una de ellas la infraestructura.

Es así como se plasma de una mejor manera el impacto de los actores dentro de la conceptualización de un problema como público y de su paso a la agenda y del seguimiento a las distintas etapas de la política pública. Menciona Stein, *et al.* (2006:11)

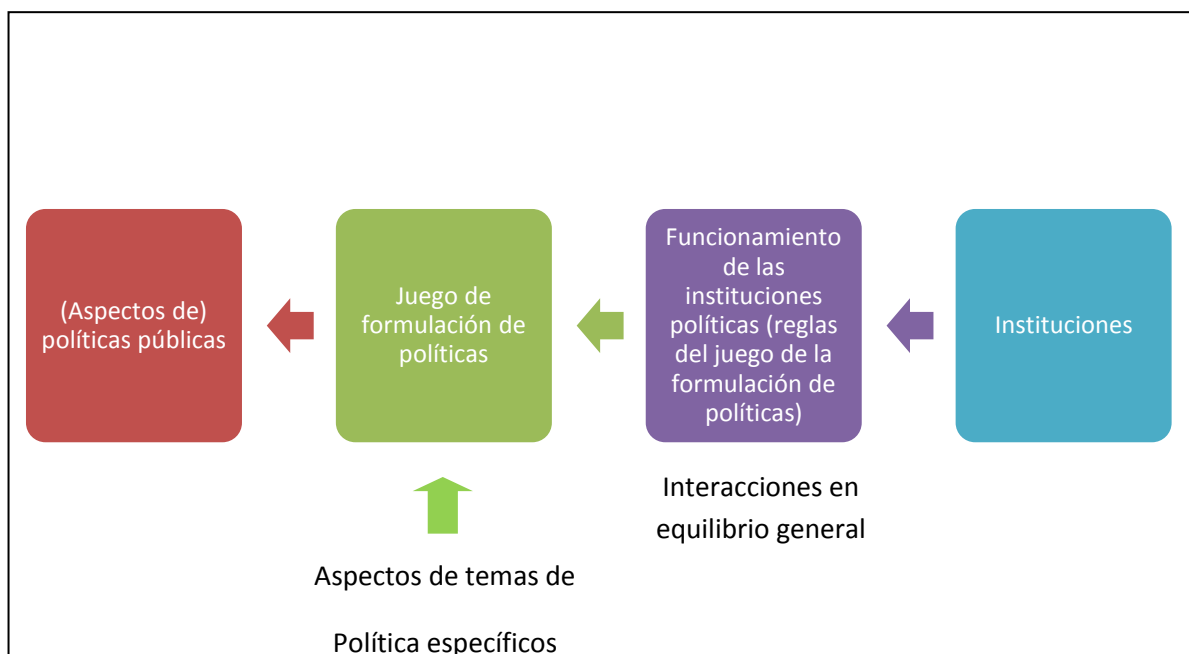
El proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales.

Si parafraseamos al autor, para obtener un mejor análisis del proceso de formulación de políticas, hay distintas interrogantes que resolver, muchas veces cambiantes de acuerdo al lugar donde se busquen plantear, como quiénes son los actores importantes que participan, cuáles son sus facultades, qué los incentiva a participar, el hecho de observar los escenarios y sus características en donde se desarrolla la formulación de una política, así como el análisis de las relaciones que tienen estos actores en torno a transacciones o intercambios que emprenden.

En conjunto con lo anterior, menciona que no basta ese análisis de actores, sino también las características de las propias políticas a analizar, en donde las que no

deben hacerse a un lado son: la estabilidad en el tiempo, la adaptabilidad en cuanto al ajuste ante las coyunturas, la coherencia y coordinación para la formulación y su implementación, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y, finalmente, su eficiencia.

Una forma gráfica de representar parte de lo señalado, orientándonos hacia un actor, como lo son las instituciones políticas dentro del proceso de formulación de políticas y resultados de políticas, se tiene:



Fuente: Stein E. *et al.* (2006:16)

Al considerar nuevamente a los actores, las interacciones entre ellos, las características propias de las mismas, así como los escenarios en que se da y en donde se aplica (la territorialidad de la política pública), en este tercer capítulo, también nos dedicaremos a describir, de manera puntal, los principales rastros de la política de desarrollo regional, basado en el desarrollo de infraestructura para en un cuarto capítulo aterrizar la propuesta de Parsons.

El hecho de describir puntualmente los principales rastros de la política de desarrollo regional en el estado de Hidalgo principalmente a partir del 2005, es un ejercicio que dará pauta para la identificación de un catálogo general de obras de

infraestructura, que son importantes de acuerdo con el desarrollo del capítulo de desarrollo regional donde hablamos de la infraestructura como medio para el dicho desarrollo.

Siendo así, este es el primer paso que nos permitirá elegir a una de las obras en donde podamos rastrear elementos de análisis propuestos por el mesoanálisis, que como se ha mencionado, al hacerlo dará pie a entender la política de las políticas públicas y el papel de la infraestructura para el desarrollo deseado por los gobiernos a través de sus canales de acción.

2.5 Tipología de las políticas públicas

En lo que respecta a políticas públicas, existen diversas clasificaciones y tipologías, y la más recurrida es la teoría elaborada por Theodore J. Lowi (1964).

Para este autor las políticas no son un tranquilo y neutro espacio jurídico-administrativo, sino al contrario, son una arena política en la que converge, luchan y conciertan las fuerzas políticas.

Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo.¹⁰⁵

En el caso de la política pública de infraestructura, se puede establecer una tipología a partir de la normatividad de esta, de los actores que intervienen en el proceso, y de su ámbito territorial y espacial.

A continuación se mencionan los tipos de políticas públicas, clasificados por Lowi¹⁰⁶:

¹⁰⁵ (Aguilar L. F., 1992:31)

¹⁰⁶ (Aguilar L. F., 1992:32-33)

- Políticas distributivas: se caracterizan por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratados con recursos públicos siempre divisibles. Es definida como una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que afirman su capacidad de gestión para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros a penas las necesidades son satisfechas. En este tipo de políticas la toma de decisiones se da a corto plazo, sin tomar en cuenta la limitación de recursos. Están destinadas a prestar servicios bienes y servicios a los ciudadanos.
- Políticas redistributivas: se trata de políticas que recaudan de unos para dar a otros, por su condición de pobreza y marginalidad. Son las más audaces y radicales, que abordan las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidos, tienden a ser lógicamente las más tensas y frontalmente conflictivas. Su objetivo es la propiedad más no el uso de la propiedad, giran en torno a la mayor redistribución posible. Los programas sociales son un claro ejemplo de este tipo.
- Políticas regulatorias: están orientadas a conductas deseadas, las decisiones particulares deben ser la aplicación de una regla general y caen por lo tanto en la normatividad universal de las leyes, tienen duración limitada y sobre todo se ubican en decisiones sectoriales. Es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión.
- Políticas constituyentes: modifican la parte organizativa del Estado, es decir, tienen que ver con las modificaciones al régimen política y/o administrativo, aumentan o disminuyen la jurisdicción de gobiernos, modifican el ejercicio de los derechos y garantías.

2.6 Ciclo de elaboración de las Políticas Públicas

La toma de decisiones es el eje motriz de las políticas públicas, y diversos autores han propuesto como punto de referencia un ciclo de elaboración y proceso de las políticas públicas, definiéndolo como una continua trayectoria de acción en donde la toma de decisiones es el componente principal. Este ciclo de las políticas públicas comienza desde la gestación hasta la evaluación de la política, es un ciclo dinámico y por lo tanto continuo, es decir, nunca termina.

A continuación se detallan las etapas del ciclo de políticas públicas y se ejemplifica el esquema con la política pública de infraestructura:

1. Gestación: Es la primera etapa en la elaboración, en donde surge la interacción entre diversos actores públicos y no públicos (negociación), identificando demandas y problemas específicos para ser incluidos en la agenda pública, aquí se define el problema.

Actores: Funcionarios, organizaciones sociales, constructoras e inmobiliarias privadas, solicitantes de infraestructura.

En esta fase del ciclo se pueden identificar en la política pública los problemas específicos que darán origen a la formulación de dicha política, entre las principales problemáticas destacan: el déficit de suelo, la redensificación de suelo, la especulación y acaparamiento del suelo por parte del sector privado, mecanismos institucionales inadecuados de acceso, la falta de vinculación entre la política de infraestructura y el desarrollo urbano. Entre otros.

2. Formulación: Esta etapa se compone de la previsión y la decisión, aquí se delimitan criterios de eficacia y eficiencia, de calidad, optimización de recursos, pertinencia, etc. Se identifica la viabilidad de alternativas sociales, políticas y financieras. Se toma la decisión de que vía será la adecuada en el diseño de la planeación estratégica y por lo tanto se define el diseño de

la política pública (las políticas son hipótesis). El momento de formulación es más técnico.

La formulación se da a partir del planteamiento del problema público a tratar; en la política pública de infraestructura se da la elaboración de mecanismos y estrategias orientadas a resolver los problemas de infraestructura antes mencionados, se diseñan programas de desarrollo como mejoramiento de infraestructura, desarrollos carreteros, según sea el caso. De igual forma, se crean mecanismos financieros que den solución a la problemática: ahorro, subsidios, créditos, etc.

3. Implementación: Aquí se da la ejecución o acción de la política pública, mediante los implementadores de políticas. Esta fase es de carácter operativa e instrumental, más sin embargo se contempla el análisis del modelo de implementación, existe un monitoreo y control constante. Así mismo, en esta etapa se requiere de numerosos actores con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones para atender los problemas públicos, encontrando formulas y mecanismos de coordinación. Por antonomasia la implementación de las políticas es colectiva, es organizacional.

La implementación de la política pública de infraestructura se hace a través de los distintos organismos públicos ya sean federales o estatales, con la participación en la construcción de constructoras privadas, así mismo los aparatos burocráticos juegan un papel determinante en el proceso, ya que estos son los implementadores de las políticas públicas

4. Evaluación: Consiste en la evaluación de resultados en torno a la eficiencia o bien a la calidad de la política pública, de impactos negativos y positivos, técnicos, financieros, políticos y sociales. La evaluación puede darse a través de métodos cuantitativos y cualitativos, mediante diversas variables e indicadores. En el primer caso cuantitativamente para medir los objetivos

planteados desde la formulación. En el segundo caso cualitativamente para evaluar la participación de los actores.

La evaluación de la política pública de infraestructura corresponde al sector público, se caracteriza por la evaluación y análisis de indicadores de los resultados de los programas de desarrollo que tienen que ver con lo cuantitativo (cuantas acciones de infraestructura se mejoraron, cuantas acciones nuevas se edificaron, cuantas concesiones se otorgaron, etc.), y en lo cualitativo se orienta al análisis de las características físicas y de habitabilidad de las construcciones, el mejoramiento del entorno, las condiciones de la sustentabilidad y por tanto al desarrollo y bienestar social.

Por otro lado, la metodología de las políticas públicas hace uso explícito de la racionalidad como eje principal de actuación en lo concerniente a los asuntos públicos. La formulación y ejecución de una política pública conlleva la utilización de una sólida y concreta metodología, pues la elaboración de una política bien diseñada y estructurada es muy compleja. A continuación se enumeran los 8 pasos para elaborar una política pública, según Bardach¹⁰⁷:

1. Definición del problema
2. Obtención de la información
3. Construcción de alternativas
4. Selección de criterios
5. Proyección de los resultados
6. Confrontación de costos
7. Decisión
8. Cuente su historia

¹⁰⁷ (Bardach, Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, 1998)

Las instituciones son el factor fundamental en la elaboración de las políticas públicas, ya que éstas instrumentan y crean la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas. Y es ante este planteamiento que existen, como ya se han retomado, diversas etapas para la realización de las políticas públicas y que incluso se puede completar con las etapas analíticas que señala Lahera (2004, pág. 11), que son: origen, diseño, gestión y evaluación, lo que se relaciona con el ciclo de políticas públicas ya mencionado en el cual a través de esta evaluación es como puede seguirse dando una realimentación para obtener resultados eficientes.

Recursos para la elaboración, instrumentación y seguimiento de las políticas

MATRIZ DEL CICLO DE ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS			
ETAPAS	COMPONENTE	FASES	EVALUACIÓN
1. Gestación	Interacción para la negociación (acuerdo) y para la gobernanza	1.1 Identificación del problema por los distintos autores	
		1.2 Tránsito de la necesidad a demanda, a partir de la movilización política de los actores interesados	
		1.3 Inclusión en la agenda pública	
		1.4 Definición del problema	
2. Formulación	Previsión y decisión	2.1 Definición de criterios (calidad, eficiencia, eficacia, pertinencia, etc.)	Evaluación (Ex –Ante)
		2.2 Identificación de alternativas	
		2.3 Estimación de las alternativas en el tiempo (viabilidad política, social, técnica y financiera)	
		2.4 Decidir o seleccionar la alternativa que se utilizará para la construcción de la estrategia	
		2.5 Diseño de la estrategia	
3. Implementación	Acción	3.1 Análisis del Modelo de Implementación	Evaluación concomitante (Ex - dure)
		3.2 Análisis de los actores	
		3.3 Estimación de la logística	
		3.4 Viabilidad política	
		3.5 Monitoreo y control	
4. Evaluación (Idealmente debe estar definida y planificada desde el diseño)	Juicios (sentencias de las autoridades públicas)	4.1 Identificación de actores evaluadores	Evaluación (Ex –post)
		4.2 Configuración de variables e indicadores	
		4.3 Definición del Método y las técnicas	
		4.4 Elaboración de juicios a partir del análisis de los datos	

Fuente: con base en la propuesta del Dr. Pedro Moreno. Seminario I, Posgrado FCPYS UNAM, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

2.7 La política de desarrollo social como un tipo particular de política pública

Las políticas sociales representan un tipo particular de políticas públicas, como parte de la responsabilidad del Estado, pues la política de desarrollo social se asocia directamente con el bienestar de las personas, y con ello el enfoque hacia los grandes servicios públicos (salud, educación, pensiones, infraestructura).

Desde que se formula la política pública, el Estado juega un papel activo mediante propuestas encaminadas a los sectores más vulnerables de sociedad, empleando mecanismos y esquemas con respecto a la producción y el financiamiento.

El capitalismo industrial en las ciudades europeas, asociado a la mecanización y venta libre del trabajo, tuvo como consecuencia un proceso de urbanización acelerado, dando como resultado condiciones de vida precarias para la clase trabajadora, asimismo, conllevó a una crisis social, política y económica.

Estas crisis económicas se conjugarían con la organización obrera y la extendida lucha social de fines del Siglo XIX y principios del XX. Será determinante la funcionalidad estructural de la fuerza de trabajo en la reproducción del capital, lo cual demandará progresivamente la intervención del Estado¹⁰⁸.

En este sentido, necesariamente hubo acciones del Estado para dar respuesta a la problemática, surgiendo así la política social. “Sus inicios estarán dados por las primeras regulaciones del trabajo en el contexto del liberalismo del Siglo XIX. Las cuáles fueron ejercidas más como concesiones (a fin de contener la extendida protesta social) que como derechos, y muy lejos, estaban aún de constituir garantías asociadas a la condición de ciudadanía. Esto se dará recién con la consolidación de los primeros dispositivos de “seguridad social”, los seguros de salud y los de pensión y vejez, de 1890”.

Así tenemos que la política social tiene su origen en Europa hacia finales del Siglo XIX, afianzándose, a mediados del Siglo XX, ya que, en esta etapa, el Estado

¹⁰⁸ (Fernández 2007, 2)

comienza a encargarse de la implementación de acciones sistémicas e institucionales entorno al desarrollo social mediante las políticas en este campo. Durante la década de los años 30 y 40 del siglo XX, en América Latina comienza un proceso acentuado de industrialización. El Estado, mediante la incentivación y subsidió, optó por el desarrollo y crecimiento de la industria nacional, y los mercados internos, asumiendo el pleno control de las principales actividades productivas y financieras.

Dentro del marco de esta estrategia económica, algunos países desarrollaron un sistema de políticas sociales. Este “viejo sistema” fue significativo en ciertos países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México) mientras en otros (por ejemplo, Bolivia, Ecuador, y Perú) fue débil o inexistente. En los últimos las políticas sociales, con excepción de la educación mostraron una enorme discontinuidad y no constituyeron un sistema de servicios sociales. El comienzo de las políticas sociales en la región puede remontarse a la construcción de estado-nación y los primeros pasos en el proceso de industrialización, el crecimiento de las ciudades y el debilitamiento del orden social basado en la hacienda.¹⁰⁹

En México, como consecuencia de la revolución de 1910, comienza a concebirse la idea de una política social, de manera concreta es a partir de la Constitución Política de 1917, en donde se plasman los derechos y garantías individuales, que sentarán las bases para el establecimiento de un modelo de desarrollo social, aquí el Estado se convierte en el conductor y garante del bienestar social.

Para las décadas de los años 40, 50 y 60, el Estado como gran articulador de los procesos sociales, políticos y económicos, se estructuró, como un sistema garante basado en un modelo de integración nacional, crecimiento económico y redistribución del ingreso.

En lo que respecta a la política social, se agrupó, en políticas sectoriales: salud, educación, seguridad social, laboral, etc. “En un primer momento, la infraestructura aparece formando parte de las políticas sociales para estabilizar a la fuerza laboral, es decir, el desarrollo industrial demandaba una fuerza laboral

¹⁰⁹ (Raczyński, 1999)

estable y disciplinada, parte de lo cual se logra dándole beneficios como la vivienda. Es así como aparecen los conjuntos habitacionales obreros”.¹¹⁰

En los años 70, el Estado Benefactor predominó, se crearon y desarrollaron diversas instituciones, encargadas de la política social. La prestación y subsidio de servicios públicos fue una tarea eminentemente estatal. En este panorama, “el Estado simultáneamente asumía el diseño de políticas, la prestación de servicios y las funciones financieras. Las funciones educativas y de control eran de tipo administrativo-legal-financiero, administradas en algunas situaciones por entidades de control autónomas”¹¹¹.

Derivado de la crisis petrolera a finales de la década de los 70 y la crisis financiera de mitad de los años 80, el Estado de Bienestar, comenzó a desmantelarse para dar paso a un esquema neoliberal basado en el modelo imperante del mercado. Por lo tanto la política social se transforma, dejando atrás la visión de los servicios estatales para dar prioridad al mercado de bienestar privado y focalizando los programas sociales.

A partir de los años noventa y a la actualidad, la política social, se ha modificado, a través de políticas económicas orientadas a la restricción y reducción del gasto, la descentralización, la privatización, la focalización, la disminución de costos en la operación de los aparatos gubernamentales, la reducción de las burocracias, la focalización, y los subsidios determinados por el mercado.

Ahora bien, si las políticas sociales de educación, salud e inclusive las de vivienda y las urbanas en general fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, los procesos de descentralización, de las últimas décadas tienden a traspasar por lo menos su operación a los gobiernos locales (estatal o municipal). Ziccardi (2008:129).

En síntesis: “La política social suma dos esferas, la de la política sectorial y la de los programas. Algunos asumen que el conjunto de programas tanto los asistenciales como los promocionales o ciudadanizantes, conforman el sistema de protección social”. Serrano (2005:12).

¹¹⁰ (García, 2010)

¹¹¹ (Raczyński, 1999)

En torno a esta visión, es importante, diferenciar los conceptos de protección y de bienestar social.

- El primero, se refiere a las acciones del Estado en apoyo a la población vulnerable mediante las transferencias y subsidios.
- El segundo, se entiende, como el reconocimiento de derechos sociales mediante servicios y beneficios públicos universales, distribuidos bajo criterios de equidad.

Por lo que la política social funciona a través de programas y políticas de bienestar cuyos fines están orientados a lograr la justicia social,¹¹² y para llevar a cabo lo anterior, las naciones deben crear un orden jurídico y administrativo que sienta las bases de su política social:

Así, se pueden identificar diferentes tipos de programas sociales que han sido desarrollados durante las décadas recientes, los cuáles pueden agruparse de la siguiente manera¹¹³:

1. Políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las PYMES, crédito a pequeños productores, apoyo a la economía social o solidaria).
2. Políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación).
3. Políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios, transporte).

Algunos de los elementos que caracterizan a la política social, son las siguientes:

1. Protección sanitaria y vital de la Población.

¹¹² El lenguaje político contemporáneo define como “política social” al conjunto de estrategias y funcionamientos institucionales destinado a enfrentar lo que genéricamente puede definirse como problemas de “justicia social”. Mario Luis Fuentes, (2002).

¹¹³ Ziccardi, Alicia, “Los actores de la participación ciudadana”, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 2001.

2. La defensa de sectores de población en inferioridad por su situación social o nacional (indígenas, migrantes).
3. La regulación demográfica.
4. El fomento y la mejora de la vivienda personal.
5. La difusión del acceso a la propiedad explotable.
6. El aseguramiento de una cultura popular gratuita a todos los sectores de la población.
7. La preocupación por una alimentación sana y suficiente para la salud general y particular.
8. La prevención de siniestros e infortunios en todas las actividades colectivas.
9. Un sistema amplio de seguros sociales contra todas las contingencias personales y económicas adversas. (Alcalá y Cabanellas 1972, 53).

La política social, es un conjunto de acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y control social, del bienestar de una población por la vía política. Asimismo, la Administración Pública, a través de las instituciones, es la parte ejecutora de la política pública y por lo tanto de la política social como un tipo de la primera. La política social, vista como instrumento del Estado, es creadora de condiciones y oportunidades, articuladora y proveedora del bienestar y del desarrollo social, con el objetivo de garantizar una calidad de vida adecuada a los ciudadanos.

La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional, en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado y las no monetarias, que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos¹¹⁴.

¹¹⁴ (Adelantado, 1998)

Emilio Duhau por su parte definió a la política social como:

el conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de los individuos. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto a que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales. (Duhau, 2008)

Las anteriores definiciones nos permiten concluir que la política social es el instrumento del Estado cuyo objetivo es integrar a la sociedad por medio de acciones emanadas de la Administración Pública en favor del desarrollo. Dichas acciones tienen el propósito de dotar a la población de los mínimos de bienestar para así lograr el anhelo de justicia social.

Política social e infraestructura

En este caso, la política de infraestructura vista como componente importante de la política social, tiene el objetivo principal de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, mediante acciones del Estado orientadas a proveer bienes públicos. Aquí la infraestructura es el elemento que representará la mejora en las condiciones de vida de las personas, y el Estado mediante la administración pública con la implementación de programas materializara el proceso.

Cuando se habla de políticas públicas y políticas sociales, es importante aludir a la idea de justicia distributiva, la cual de manera inevitable nos remite a la asignación de recursos y al Estado, como ente instrumentador en la distribución del recurso o bien público. Bajo esta lógica la política de infraestructura como parte de una política social debe contener un carácter netamente redistributivo desde el punto de vista socio-económico y urbano.

En relación a la Teoría de la justicia distributiva Paulette Dieterlen nos dice que la mayor parte de los autores que han escrito sobre el tema se avocan al estudio de esta teoría bajo tres fundamentales ejes temáticos:

- Los sujetos de distribución
(Receptores de bienes, servicios y oportunidades)
- Los objetos de distribución
(Satisfactores de necesidades)
- Los mecanismos de distribución
(Asignación de objetos a sujetos, implica privación de bienes y oportunidades a unos para dárselos a otros)¹¹⁵.

Bajo este esquema, con relación al diseño de la política pública en infraestructura los sujetos de distribución son los beneficiarios de los desarrollos, los objetos de distribución son las acciones de infraestructura propiamente dichos y los mecanismos de distribución recaen en el diseño de asignación y acceso.

En síntesis, la política de infraestructura es parte de la política social y está a su vez es un tipo particular de política pública, por lo tanto en el ciclo de las políticas públicas (gestación, formulación, implementación y evaluación) de infraestructura se debe incluir la participación de todos los actores sociales involucrados en el proceso de la infraestructura y también debe reflejarse el contenido de la política de desarrollo enfocando a la infraestructura como un bien social.

2.8 Política de desarrollo regional

El desarrollo regional es un tema de atención teórico y práctico, su concepto es inherente a la transformación de las regiones, es decir, involucra un proceso y un fin en las tareas de administración y promoción del crecimiento y el bienestar del país. Además se refiere a cambios cualitativos en los planos económico, político, social, ambiental, tecnológico y territoriales que suceden dentro de las unidades político administrativas de un territorio, por lo que el desarrollo regional se asocia a

¹¹⁵ (Dieterlen, 2001)

cuestiones tales como el incremento de la producción y el progreso técnico, las tareas de gobernabilidad y la disputa por el poder político en las entidades territoriales, la distribución del ingreso, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general, y la organización territorial de la sociedad que habita en las mismas. El desarrollo regional, por lo tanto, conceptualmente tiene atribuciones en el tiempo y en el espacio. Para su análisis es necesario conocer y documentar o, en su caso restringido, referirse a cómo se han desarrollado las regiones a lo largo de su historia¹¹⁶.

El análisis del desarrollo regional, dada su amplitud, deber ser focalizado a intereses particulares; una de las premisas de estudio es el análisis de las diferencias que existen en los territorios. Unos generan mayores cambios cuantitativos y cualitativos en el crecimiento y en el bienestar del país, otros no, y esto puede observarse. En general, las diferentes teorías del desarrollo regional pueden agruparse en dos grandes categorías:

- Por una parte, están aquellas que consideran que las principales fuerzas y determinantes del desarrollo de una región son de naturaleza externa o *exógena*, que actúan o provienen de fuera y predomina el enfoque interregional; es decir, este tipo de teorías estudian los aspectos y los mecanismos de transmisión del desarrollo económico de una región a otra, en particular, buscan poner de relieve bajo qué condiciones y mecanismos una región desarrollada induce o provoca el crecimiento de otras menos desarrolladas.

¹¹⁶ “En años recientes, el análisis del proceso de las políticas públicas se han perfeccionado en los niveles local y nacional. En México y otros países latinoamericanos ha habido un incremento de los estudios sobre programas vinculados con el desarrollo regional y local. Ello se debe también a que los instrumentos de elaboración y evaluación de programas se han sofisticado, y a la multiplicidad de apoyos y recursos canalizados para obras y proyectos que tienen que ver con el desarrollo de comunidades marginadas (...). Para explicar los procesos decisionales en espacios sociales delimitados y concretamente ubicados hay que responder por qué los actores actúan de una u otra manera. Un acercamiento a la elaboración de políticas desde lo local sólo es posible si se les percibe como la interrelación múltiple de actores y distintos ámbitos de acción”, Valenti, G., en Parsons (2007:XXVI)

- Por otra parte, están aquellas teorías denominadas *endógenas* que otorgan mayor importancia a factores económicos y sociales internos de una región para impulsar el desarrollo regional sin interdependencias externas significativas (Salguero, 2006).

Una propuesta para superar los límites estructurales del desarrollo regional en México debe partir del reconocimiento de que todas las regiones y ciudades del mundo están expuestas, en un sentido o en otro, a las fuerzas de la competencia internacional, donde todo lugar debe competir con otros lugares para alcanzar ventajas económicas, donde la proximidad física como factor de competitividad ya no existe porque ha sido superada por las ventajas tecnológicas y en este caso las ciudades se convierten en espacios privilegiados de inversión, pero también deben superar rezagos de infraestructura. Así, distintas unidades territoriales del país encuentran hoy mayor capacidad de modificar las interacciones con otras unidades territoriales nacionales o extranjeras. Las relaciones con la economía mundial han generado diversas repercusiones en esas articulaciones: nuevas integraciones como los espacios binacionales, fortalecimiento de algunas regiones y desintegración de otras. Asimismo, las desigualdades que se presenten en las ciudades van a ser tan importantes como las que ocurran entre las regiones.

El enfoque del desarrollo regional, también debe ser visto de manera complementaria con el desarrollo económico territorial, en donde no sólo se vea una relación de centro-periferia en donde el primero sea el impulsor del segundo, sino que sea entendido bajo los factores endógenos y potenciales que existen en dicho territorio¹¹⁷. Esta acepción la explica González (2008).

¹¹⁷ “El ILPES señala que desde inicios de los años 1990 se han presentado reformas de política económica aplicadas en América Latina y el Caribe, que incluyen cambios de enfoque, de énfasis y de procedimiento. Asimismo que, de acuerdo con la literatura académica internacional se espera una transición de las políticas regionales hacia políticas de desarrollo económico local y territorial. La principal modificación de enfoque consistiría en que, mientras las políticas regionales tradicionales de los años sesenta entendían al desarrollo territorial como un resultado de la difusión del crecimiento en el centro a la periferia, las de desarrollo económico local y territorial lo entienden como un proceso endógeno, dependiente de la iniciativa local para el aprovechamiento de las oportunidades del entorno“. González, S.(2008:9).

[...]mientras las *políticas regionales* tradicionales de los años sesenta entendían al desarrollo territorial como un resultado de la difusión del crecimiento en el centro a la periferia, las de *desarrollo económico local y territorial* lo entienden como un proceso endógeno, dependiente de la iniciativa local para el aprovechamiento de las oportunidades del entorno.

El análisis de la política pública para el desarrollo regional basada en propuestas de intervención estratégicas, la promoción de mayor infraestructura como polos de atracción de la inversión y de concentración de la población, posteriormente se convierte en atractivo de mercado y del desarrollo de servicios comerciales y de toda índole.

La baja participación de algunas regiones en términos de la política de infraestructura es reflejo de una exclusión histórica de los procesos de desarrollo y de la política económica interna que de seguir presentándose en el proceso de globalización, tendrán repercusiones severas en términos de integración y cohesión territorial futura¹¹⁸.

En la actualidad, existen condiciones favorables en el país, tanto jurídicas como políticas, para que los municipios puedan ir teniendo una presencia relevante en las tomas de decisiones. Esto, porque constituye uno de los tres niveles de gobierno establecidos constitucionalmente; asimismo, el interés y discurso de los distintos órdenes de gobierno se refieren favorablemente hacia el federalismo y la descentralización.

Sin embargo, la posibilidad de protagonismos por parte de los ámbitos locales no tiene como principal vía a la descentralización otorgada centralmente. Hay antecedentes que permiten identificar una diversidad de modalidades con base en arreglos novedosos con nuevos agentes locales y que pasan por la apertura a los espacios de participación social de la población, hasta creativas formas de cooperación voluntaria y no necesariamente institucionalizada entre gobiernos

¹¹⁸ “La decisión de construir una gran represa raramente es hoy en día sólo una decisión local o nacional. El debate ha pasado de ser un proceso local de evaluación de costes y de beneficios, a ser un proceso de él que las represas en general son el foco de un debate global sobre las estrategias y las alternativas del desarrollo”. (CRM, 2000; 13).

locales, institutos y asociaciones de planeación municipal, redes y organismos no gubernamentales. Adicionalmente, las autoridades municipales son electas cada tres años, lo que reviste una significativa posibilidad de representatividad ciudadana¹¹⁹.

Las restricciones económicas y financieras de los municipios derivadas del esquema de recaudación e ingreso fiscal, y sus limitaciones presupuestales, dificultan que dispongan de los recursos necesarios para poder llevar a cabo la orientación del modelo de desarrollo local que deseen seguir. En su mayoría los recursos disponibles por los ayuntamientos sólo permiten enfrentar de una manera deficiente las obligaciones básicas como salarios, mantenimiento, recolección de basura, pavimentación, seguridad pública, etc. Esto no significa que con la mera mayor disponibilidad de recursos económicos y financieros se podría garantizar una mejor capacidad de protagonismo, para ello se deberá influir positivamente sobre lo organizacional y social.

A continuación se mencionan algunas de las razones esenciales por las cuales el estudio propuesto adquiere relevancia:

- Actualmente, existen disparidades entre regiones, siendo estas evidentes para los gobiernos públicos.

Lo anterior es producto de diversos fenómenos sociales, el desarrollo regional, como área de estudio, es una forma de analizar concretamente el fenómeno desde el punto de vista económico. Por otro lado, un método de análisis de política pública provee elementos críticos que explican la toma de decisiones públicas encaminadas a reducir las disparidades y mejorar la condición de vida de los habitantes.

La historia económica mundial muestra diversos sistemas de organización económica, en los cuales se evidencia diferencias entre las formas de

¹¹⁹ Actualmente, de acuerdo a la reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigencia el 11 de febrero de 2014, se admite la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional siempre que el mandato no tenga una duración mayor a tres años.

acumulación del capital como fuente de crecimiento económico y las cuales se concentran solo en algunos territorios. Lo anterior y dados los procesos intensivos de globalización en distintas regiones ha permitido evidenciar diferencias más profundas¹²⁰.

El origen de la importancia, probablemente se encuentre en el análisis de la revolución industrial, donde quedaron probados los procesos de eficiencia en la producción con la invención de moderna tecnología, más competitiva, pero sólo en algunas regiones. Hobsbawm (1971) establece que Gran Bretaña fue la principal expresión y gestación del capitalismo en 1780-1845, pues aquí se expresó una pureza clásica del desarrollo económico a diferencia de otras naciones como Francia u Holanda¹²¹.

En el ámbito latinoamericano, Sunkel y Paz establecen el estudio del desarrollo a partir de la evidencia empírica basada en la diferencia de regiones. Mientras la óptica de análisis ha sido permeada por la economía clásica, los autores proponen visualizar el desarrollo desde la óptica de los tradicionalmente no desarrollados.

El desarrollo regional es una expresión derivada del concepto de crecimiento económico, que ha extendido su pertinencia de estudio a las capacidades de los individuos y de su entorno para una vida mejor. La forma de analizar conceptualmente al desarrollo regional puede hacerse desde distintas disciplinas. La combinación del análisis que se desarrolla en este trabajo se relaciona con un tipo de desarrollo regional que se sujetará a la prueba y verificación del calificativo estratégico¹²².

- Los gobiernos en general proponen reducir ciertas divergencias en los territorios.

¹²⁰ Véanse por ejemplo los argumentos de Castells en *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. op. cit.

¹²¹ La disertación que desarrolla el autor se refiere en esencial a las causas que originaron la gestación del capitalismo.

¹²² Al respecto una lectura inicial es la que presenta Golley (2007) donde se revisan las lecciones de desarrollo regional en el caso de China y se establecen aspectos relacionados con infraestructura productiva y estratégica.

Probablemente uno de los mayores aportes en la literatura actual y escolar se observen en Stiglitz (2000), al determinar el papel del Estado en la economía y de su alcance en la fijación de medidas económicas para el desarrollo de los países.

Para el caso en particular al analizar el estudio de los informes institucionales que pugnan por ejemplo por el impulso a las políticas de fomento del crecimiento, la inversión productiva, infraestructura para el ordenamiento territorial, etc.¹²³

- Es posible diferenciar las políticas y conocer el proceso de su formulación desde el origen del problema, hasta su establecimiento formal.

Tengamos presente que de acuerdo con Parsons, la forma de analizar la política pública puede dividirse en el estudio denominado Meta análisis, así como el Mesoanálisis, que es el estudio de las decisiones y el de la implementación y los resultados (Parsons, op. cit).

Por lo anterior, se propone centrar el estudio en una fase más precisa de los tradicionales análisis de las políticas públicas: *el Mesoanálisis* que genera el método de revisión que parte del análisis de los problemas, las agendas, enfoques de atención, redes, corrientes y condiciones promotoras, el análisis de los límites y los actores y sus intereses.

- Es válido revisar nuevos enfoques y ponerlo a prueba, respecto del análisis tradicional de las políticas públicas.

A nivel teórico es válido mostrar las características de un método en especial de análisis de la política pública y vincularlo a temas de relevancia central como lo es el desarrollo regional. Además, es posible fortalecer el método propuesto con la finalidad de replicarlo en condiciones de estudios regionales.

El análisis de políticas públicas de acuerdo con Subirats (1989) tiene referente en lo que denomina *nuevo estado*¹²⁴, inspirado en actividades de justicia social. Lo

¹²³ Gobierno del Estado de Hidalgo. Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005.

¹²⁴ Analizado desde el punto de vista axiológico. Véase Subirats (op. cit., 19).

anterior exige analizar las formas en las cuales las administraciones públicas estatales son fuente del componente estado de bienestar, y el estado social. Las funciones del Estado y sus formas han evolucionado en el sentido de convertirlo en un actor social dotado de una dimensión específica con medios y técnicas de acción muy especiales que inevitablemente lo posicionan como un elemento de toma de decisiones trascendentales. Por lo anterior, resulta indispensable analizar los marcos y motivaciones en los cuales coexisten objetivos políticos, sociales y económicos que dan como resultado, o no, una política de desarrollo regional congruente con las aproximaciones teóricas del mismo.

La intervención del gobierno en los estados ha mostrado diversos esfuerzos por alcanzar objetivos de desarrollo. Calva en Aguilar (2003) establece que los gobiernos tradicionalmente han establecido objetivos de desarrollo y nunca de destrucción, por lo que las políticas mostradas siempre se caracterizan por la idea de contribución al desarrollo de las personas en sus regiones.

En Hidalgo, los planes estatales de desarrollo ¹²⁵ son los documentos que constituyen el marco general de referencia para el diseño y ejecución de políticas, programas y acciones de las administraciones estatales (como el Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2005-2011), y sus objetivos se refieren en general a instrumentar acciones de política pública que permitan impulsar la generación de riqueza y bienestar de la población estatal, fomentar la creación de empleos y oportunidades empresariales de mayor calidad que conduzcan a mayores niveles de bienestar social y desarrollo personal, garantizar un crecimiento urbano, rural y regional concentrado en polos de desarrollo eficazmente planificados orientados hacia un crecimiento equilibrado y ordenado. Para lo anterior se establece el uso de una estrategia de planeación para el desarrollo, partiendo de un diagnóstico de la situación actual y estableciendo una visión prospectiva a corto, mediano y largo plazo, con el establecimiento de políticas públicas acertadas al respecto.

Los argumentos anteriores representan una valiosa oportunidad de verificar la congruencia de las aspiraciones establecidas por los planeadores institucionales

¹²⁵ De los cuales se derivan una serie de nuevos planes, programas, proyectos, etc.

del desarrollo y las formas de establecimiento de la política pública como conjunto de medidas de apoyo y actividad para alcanzar los objetivos.

A través de las cuestiones a las cuales se asocia dicho desarrollo como se ha mencionado, es donde no sólo se muestra el por qué y cómo se contempla al estado de Hidalgo, sino también la trascendencia de las propias acciones de desarrollo regional para aminorar la pobreza.

Ahora bien, Delgadillo e Iracheta (2002) menciona que para llevar a cabo una política de desarrollo, son diez componentes principales a destacar de acuerdo en la forma en cómo se desarrollan, dentro de los cuales invariablemente hay dos que son vitales para el estudio:

* Las estrategias sectoriales convencionales, como dinamizadoras del desarrollo regional, son insuficientes para generar empleo y retener población, conformando grandes “desiertos territoriales” sin inversión ni población.

** Por lo tanto, el desarrollo regional reclama una nueva función planificada del territorio, incluyente de los actores regionales sin excepción, moderna en cuanto a formas de gobierno y de administración pública, promotora del desarrollo tecnológico, participativa de las inversiones local y externa, además de competitiva en los escenarios de la globalización. (2001:12)

Por consiguiente, se suma a la investigación, la postura de acciones estratégicas a lo que ya se tenía respecto del territorio, la política pública y el desarrollo regional, con base en las cuales se busca fortalecer no sólo un término estratégico en lo sectorial, sino que involucre la intervención y participación de un trinomio, sociedad-gobierno-empresarios. Así, mediante un análisis de lo anterior, se identificará si durante el periodo 2005-2011 se han llevado a cabo acciones de este tipo, así como los resultados obtenidos.

La herramienta del mesoanálisis identificará los elementos esenciales que permiten traducir las aspiraciones a políticas de desarrollo de las regiones formalmente establecidas, así como la revisión de los factores que pueden influenciar la construcción de políticas eficaces, que correspondan y hagan

realidad los objetivos propuestos, de la manera más eficiente posible, o aquellos que los limiten¹²⁶.

Para el investigador permite identificar nuevas formas de análisis, que admitan construir una crítica sobre las políticas públicas de desarrollo regional en el estado partiendo de un instrumental que conforma a la vez nuevo conocimiento en torno a la realidad social y económica del estado.

2.9 Características de la política de desarrollo

Rodriguez Oreggia define a la política de desarrollo como una estrategia del gobierno para reducir las brechas económicas inherentes al desarrollo de las regiones:

La política regional puede definirse como el conjunto de políticas gubernamentales que buscan reducir disparidades espaciales en bienestar económico. La búsqueda de políticas públicas encaminadas a fomentar el desarrollo regional surge de la preocupación por el desarrollo asimétrico observado en las diferentes partes de un territorio y poder de esta forma cerrar las brechas existentes entre las regiones¹²⁷

De la fuente y Vives señalan dos tipos de políticas regionales para el desarrollo:

- Políticas de ajuste regional que son implementadas al enfrentar eventos transitorios y que por tanto tienen efectos de corto plazo
- Políticas de desarrollo dirigidas a fomentar el crecimiento en regiones menos desarrolladas y reducir los componentes locales que causan la desigualdad, por ejemplo, individuos con similares características tienen diferentes ingresos dependiendo del lugar de residencia, así como proveer asistencia especial a las regiones menos desarrolladas¹²⁸

¹²⁶ Estos argumentos también son recabados a partir de los trabajos de Hernández (1999) y pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/815/81511266007.pdf>

¹²⁷ (CEPAL, 2000)

¹²⁸ (CEPAL, 2000)

La CEPAL¹²⁹ plantea como los principios rectores primordiales de una política de desarrollo son:

1. Universalidad

La universalidad, como principio ético básico, consiste en garantizar a todos los ciudadanos —todos los miembros de la sociedad— precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios (derechos) fundamentales asociados con ciertas características (cantidad y calidad), que se consideran necesarios para que sus perceptores participen plenamente en la sociedad en que viven.

2. Solidaridad

La solidaridad es el principio que postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas. Así, la solidaridad coadyuva a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales, dadas las circunstancias que determinan las diferencias en las condiciones económicas o en los riesgos (particularmente en materia de salud y empleo).

3. Eficiencia

La eficiencia, en términos generales, indica el logro de los mejores resultados posibles, en cuanto a cobertura y calidad, con una cantidad determinada de recursos.

4. Criterio de Equivalencia

Si bien la separación de programas y la identificación de sus fuentes y mecanismos de financiamiento y provisión contribuyen a la transparencia, es necesario que se afiance el vínculo entre contribuciones y beneficios, tanto en el ámbito de los programas generales como de los mecanismos de

¹²⁹ (CEPAL, 2000)

aseguramiento. Hacer explícito este criterio de equivalencia en los sistemas o contratos permite mayor eficiencia y transparencia en la política social.

5. Carácter integral de la política social

Existen por lo menos dos dimensiones de la integralidad de la política social que resultan definitivas para el éxito de su formulación y ejecución: su relación con la política económica y las relaciones entre los sectores que conforman la política social.

2.10 Política de infraestructura

Las políticas de infraestructura son un motor que genera el desarrollo económico de las economías que pretenden acelerar los procesos de integración de mercado interno, además del internacional ¹³⁰ La importancia del análisis de la infraestructura es entonces primordial ya que es esta un factor de peso para el desarrollo¹³¹.

La política de infraestructura es primordial para el desarrollo, no sólo en el sentido económico, si sino de calidad de servicios y de vida de los habitantes donde se ejercen estas políticas:

...las redes de infraestructura también constituyen un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, haciendo posible las transacciones dentro de un espacio geográfico/económico determinado, y con el exterior. En este sentido, tales redes constituyen un elemento vertebrador de la estructura económica de los países y de sus mercados, así como de los mecanismos concretos de articulación de las economías nacionales con la economía mundial¹³².

¹³⁰ “La provisión eficiente de los servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo, especialmente en aquellos países que han orientado su crecimiento hacia el exterior.” (Rozas, 2004)

¹³¹ “Infraestructura de calidad es esencial para el desarrollo sostenible. Todos los países necesitan sistemas de educación y salud de calidad, pero también de energía, de transporte y la comunicación eficiente para poder prosperar y ofrecer a sus pueblos un nivel de vida digno. Desafortunadamente, muchos países en desarrollo tienen una infraestructura deficiente, lo que dificulta su crecimiento y disminuyen su capacidad de participar en el comercio dentro de la economía global”. Comisión Europea (2012:1).

¹³² (Rozas, 2004)

Para los propósitos de este trabajo es preciso tener una definición de política de infraestructura:

En general, es posible definir a la infraestructura como el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones –por lo general, de larga vida útil– que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales¹³³.

Esta definición nos permitirá identificar las políticas de infraestructura que se han realizado en el Estado de Hidalgo.

La tipología de la infraestructura puede ser variada y responder a distintos aspectos, uno a considerar en este sentido es la distinción entre lo privado y lo público, pues “de hecho, un servicio de interés público puede ser brindado por una empresa privada, estatal o mixta, sea cual sea en esta última la combinación de porcentajes de propiedad en poder de cada tipo de titular”¹³⁴.

La infraestructura, sin embargo no sólo responde a intereses productivos, sino responde también a los intereses y necesidades de la población, que es lo que se entiende como interés público:

Entre los servicios de interés público o de utilidad pública, se consideran los servicios básicos de infraestructura (abastecimiento de agua potable y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y transporte colectivo urbano, entre otros), y aquellos servicios que resultan de interés general para una comunidad, país o región, a pesar de no estar incluidos en la categoría anterior.

Este punto es central porque antepone a la ciudadanía y sus intereses en el desarrollo económico, lo cual es absolutamente necesario, no sólo como política de desarrollo, sino de gobierno.

Clasificar la política de infraestructura, responde a distintas semánticas, las cuales se utilizan *ad hoc* a las necesidades. Una clasificación más o menos habitual de la infraestructura y sus servicios conexos es aquella que los divide en cuatro grandes

¹³³ (Rozas, 2004)

¹³⁴ (Rozas, 2004)

grupos, definidos según objetivo: desarrollo económico, desarrollo social, protección del medio ambiente, y acceso a la información y al conocimiento. En consecuencia se pueden reconocer cuatro tipos de políticas de infraestructura:

1. Desarrollo económico

En relación con el desarrollo económico destacan las infraestructuras de transporte, de energía y de comunicaciones, así como las redes de abastecimiento de agua potable y de saneamiento.”

2. Desarrollo social

Entre las infraestructuras vinculadas al desarrollo social pueden mencionarse los hospitales, las escuelas y, nuevamente, las redes de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

3. Protección del medio ambiente

La infraestructura ligada a la protección del medio ambiente está constituida principalmente por parques y reservas naturales, circuitos de ecoturismo y territorios que gozan de alguna protección en general.

4. Acceso a la información y el conocimiento

Entre las infraestructuras que permite el acceso a la información y el conocimiento se incluyen a las redes de TV cable, los sistemas de educación a distancia, las estaciones de repetición y las redes de suministro de Internet.

2.10 Relación Infraestructura-crecimiento

Uno de los grandes problemas teóricos de la política de infraestructura es establecer una relación causal entre crecimiento e infraestructura, si bien la noción común indica que hay una relación directa entre la inversión en infraestructura y el desarrollo económico de alguna región determinada “Las controversias en la literatura ponen en evidencia la complejidad de esta relación entre la inversión en infraestructura y el crecimiento”¹³⁵.

El nexo causal puede en principio hacerse vinculando la infraestructura como la base para el intercambio económico “Las economías requieren redes de infraestructuras de comunicaciones, energía o transporte bien desarrolladas para expandir su mercado interno y competir internacionalmente.”¹³⁶ Aún más en la economía global moderna la cual necesita superar las barreras orográficas “Ante reducciones en las barreras comerciales –como ocurre en los casos de tratados de libre comercio o uniones aduaneras- y la apertura de nuevos mercados, es esencial para un país contar con una mayor accesibilidad a dichos mercados”¹³⁷.

Sin embargo, la relación entre infraestructura y crecimiento económico se establece en principio de tres formas, la primera se hace mediante la producción de bienes de necesidad común: “En primer lugar, la infraestructura contribuye como producto final directamente a la formación del Producto Interno Bruto, (PIB), mediante la producción de servicios de transporte, de abastecimiento de agua potable y energía eléctrica, de saneamiento y de telecomunicaciones.”¹³⁸

Además, el hecho de que haya una infraestructura sólida en una región se vincula en primer término con hacerlas atractivas para la inversión: “En segundo lugar, las inversiones en infraestructura generan externalidades sobre la producción y el

¹³⁵ (Rozas, 2004)

¹³⁶ (Rozas, 2004)

¹³⁷ (Rozas, 2004)

¹³⁸ Rozas (2004)

nivel de inversión agregado de la economía, acelerando el crecimiento a largo plazo”¹³⁹.

La tercera es el que el desarrollo de esta influye en los procesos productivos: “En tercer lugar, las inversiones en infraestructura influyen indirectamente en la productividad del resto de los insumos en el proceso productivo y de las firmas”¹⁴⁰.

¹³⁹ Rozas, op.cit.

¹⁴⁰ Rozas, op.Cit.

Capítulo 3

La política pública de infraestructura en Hidalgo

3.1 Introducción al capítulo

En ésta sección, se aborda el contexto general del estado de Hidalgo, en el cual es posible identificar regionalmente una distribución de infraestructura para el desarrollo regional. A través del tipo actual que prevalece es posible observar el tipo de políticas específicas para el desarrollo que por parte del gobierno del estado se está promoviendo.

Como se ha establecido en los capítulos anteriores, el desarrollo de la infraestructura es un elemento indispensable para la competitividad de las regiones¹⁴¹. De acuerdo con Mandujano (2011), México a partir de los años cuarenta el gobierno federal impulsó una política de desarrollo de infraestructura en los tres sectores de la economía.

La primera de ellas es la planeación para la estabilidad y unidad territorial considerada a partir de los años 1940 y hasta por lo menos 1970, donde por obligatoriedad constitucional el Gobierno Federal estaba ligado a establecer grandes obras de infraestructura con el objeto de fortalecer a la federación en las decisiones y a la vez en el largo plazo constituir polos de desarrollo.

Una de las referencias bien puede ser la de la construcción de la infraestructura hidráulica¹⁴², además de los primeros planes hidráulicos en nuestro país¹⁴³. Por otro lado, se tuvo un impulso representativo en materia social, por ejemplo, la construcción de una importante infraestructura educativa de todos los niveles, hospitales de instituciones como el ISSSTE, el IMSS o la Secretaría de Salud.

¹⁴¹José Juan de Olloqui, establece una crítica al esquema tradicional de descentralización del gobierno federal en materia administrativa, política y económica, sin embargo, centra su atención en el análisis de costo beneficio, que representa optimizar las actividades y los impulsos para el desarrollo, desde una perspectiva técnica. (Olloqui, 1983)

¹⁴² Por ejemplo, la construcción de la presa Chicoasén, una de las más altas del mundo (la más alta del continente Americano y la quinta a nivel mundial). Una de sus principales ventajas para la producción es la generación de energía hidroeléctrica.

¹⁴³ Adolfo Ruíz Cortines, por ejemplo, inauguró la presa Falcón, acto al que el presidente Eisenhower asistió. Cabe señalar que la inversión de esta obra fue 58.6% de capital estadounidense y 41.4% mexicano. En 1959, ya como presidente Adolfo López Mateos invitó de nuevo a Eisenhower a la construcción de la Presa del Diablo, después con la presa la Amistad se repitió este evento. (México-Estados Unidos Reuniones Presidenciales, 2013). Hasta el gobierno de Díaz Ordaz se continuó con ésta política.

Una segunda etapa, entre la década de los años setenta y ochenta, dirigida al diseño y aplicación de programas regionales tales como el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER); el Programa para Zonas Áridas; Programa de Desarrollo Estatal (PRODES); Programas Sectoriales Concertados (PROCEC), entre otros, cuyo propósito fue reducir las brechas de desigualdad de infraestructura para la producción entre las regiones. El mecanismo básico era la transferencia de recursos económicos de carácter federal para las regiones.

Esta fase es una de las más importantes porque se le otorgó un valor preponderante a la coordinación interinstitucional para el desarrollo del país¹⁴⁴. Aunque al inicio de la política de desarrollo regional fue orientado al campo, este impulso permeó hasta impulsar las políticas de desarrollo de infraestructura a través del modelo denominado desarrollo estabilizador.

La tercera, de tipo fiscal, se llevó a cabo a partir luego de la década de los años ochenta, a partir de la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983), otorgando al municipio un papel de promotor del desarrollo regional. Uno de los productos de esta acción fue el obtener en 1999 que los municipios pudieran mejorar sus relaciones fiscales, dada la desconcentración de funciones y facultades anteriormente del Gobierno Federal hacia los estados y los municipios¹⁴⁵.

Aunque la descentralización para el desarrollo regional es un tema que merece un tratamiento especial, el hecho de desconcentrar recursos financieros para destinarlos a las regiones dio como resultado que éstas se fortalecieran de acuerdo a sus ventajas comparativas y competitivas. De acuerdo con (Rózga, 2005) los niveles de desarrollo de la infraestructura y diversos factores asociados a ella, son fuente de las ventajas competitivas y en un especie de “modelaje”, hablan de regiones ganadoras y perdedoras, producto del grado de desarrollo de

¹⁴⁴ Por ejemplo, con el diseño de los COPRADES, Comités de Promoción para el Desarrollo Económico las entidades federativas podían participar como organismos coordinadores y promotores de proyectos de desarrollo estatales. Éste también fue el primer impulso para la operación de los COPLADES en la práctica con la institucionalización de los Convenios Únicos de Desarrollo. (Mandujano, op. cit., 8).

¹⁴⁵ Una disertación más amplia sobre el proceso de descentralización puede observarse en “La descentralización en México” (Solorzano, 2003).

estos fenómenos. El caso que se puede tomar como referencia es a inicios de la década de los noventa en la frontera con Estados Unidos y el impulso a la industria textil y más recientemente los clústers tecnológicos en Tijuana, Mexicali, Ensenada y otras tantas ubicadas en el bajío (Bueno, 2006).

Para el estado de Hidalgo, una perspectiva para observar la infraestructura productiva es bajo el escenario de lo industrial. En el estado, de una manera poco acelerada se ha ido construyendo la planta industrial, mismos que se pueden diferenciar a partir de dos periodos: la semi-industrialización y la industrialización. (Rodarte, 2011).

Como señala Rodarte, en el primero destacan los municipios de Tulancingo y Tula de Allende, en donde existió una inversión industrial muy baja, comprendiendo un periodo que abarca poco más de medio siglo (en el XX) y en el que se promovió únicamente una industria extractiva fuerte y una pequeña industria textil y cementera.

Dentro del segundo periodo, el de la industrialización, existieron las características necesarias para crear las zonas industriales del estado, como la de Cd. Sahagún, la de Tula-Tepeji, Tizayuca y Tulancingo. Todo ello obedece principalmente a coyunturas políticas y económicas, citando principalmente la influencia del gobierno federal y estatal en su papel de inversionista y creador de industrias paraestatales, así como promotor de parques o polos industriales, subsidiando directamente al capital privado.

La infraestructura, por lo tanto, ha ayudado a concebir dentro del estado actividades productivas en favor del crecimiento y en búsqueda de un mejor desarrollo para los habitantes de la misma. No obstante, las acciones señaladas y la composición de los dos periodos mencionados, dieron como resultado problemas si no inmediatos, sí a mediano y largo plazo, como lo es la concentración geográfica de infraestructura productiva e inversión, así como un impacto en variables demográficas y en una desatención a las pequeñas y medianas empresas, cuestiones que señala (Rodarte, 2011).

Bajo el escenario planteado por Rodarte, se preveía un estado próspero en donde las propias características geográficas que posee, lo denotan como un eje nodal que pudiese concentrar una gama de oportunidades, propiciadas por la inversión pública y privada, así como el desarrollo de nueva infraestructura e innovaciones para detonar un impacto económico y social importante.

Por otro lado, el hecho de depender mayoritariamente de las finanzas públicas y de la intervención gubernamental en la economía del estado como se maneja en el periodo de industrialización, tuvo un resultado negativo en la región que inhibió gran parte de las ventajas comparativas de otros territorios, su especialización y de creación de nueva infraestructura diversificada.

Actualmente hay ejemplos que constatan lo que se ha referido, teniendo zonas industriales importantes que se han decrecido en su importancia, tal es el caso de Ciudad Sahagún. De tal manera, siguiendo a Rodarte, en el estado se presenta la existencia de distritos industriales, como lo es el de Tizayuca-Pachuca (que abarca los municipios de Tizayuca, Zapotlán, Tolcayuca, Pachuca y Mineral de la Reforma e incluso se puede agregar al municipio de Actopan). Este distrito que incluye la Zona Urbana de Pachuca (ZUP), es caracterizada en esencia, no sólo por la concentración poblacional, sino también por la infraestructura que contiene, (urbana habitacional, de servicios, de comunicación y transporte y de parques industriales). Una característica más de este distrito es su ubicación geográfica, ubicada en la parte sur del estado, siendo la zona que ha mostrado un mayor desarrollo, destacando Tizayuca como un municipio que pertenece a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El estado de Hidalgo posee asimismo, el distrito de Tulancingo, conformado por los municipios de Tulancingo, Cuauhtepic, Acatlán, Santiago Tulantepec y Acaxochitlán, donde predomina la infraestructura de la pequeña empresa, siendo la ciudad central Tulancingo.

Un tercer distrito es el de Ciudad Sahagún, que incluye los municipios de Tepeapulco (donde se encuentra Cd. Sahagún), Tlanalapa, Emiliano Zapata y Apan.

La infraestructura que prevalece es la relativa a la fabricación de automotores y maquinaria pesada, aunque al paso de los años ha disminuido su importancia, ganando terreno la pequeña y mediana industria.

Un cuarto distrito es el de Tula, que se compone de los municipios de Tula de Allende, Atotonilco de Tula, Tepeji del Río, Atitalaquia e Ixmiquilpan. Cuenta con infraestructura para la industria pesada, como lo es la refinería Tula e hidroeléctricas. También cuenta con tres de las más importantes empresas cementeras del país. Además de la infraestructura nueva que se está estableciendo en este distrito, se están desarrollando actividades en las ramas química, de minerales no metálicos, textil, de alimentos y de productos metálicos.

Los distritos de Huichapan y Huejutla, cuentan también con alguna presencia de infraestructura industrial, aunque menos consolidada y con carácter orientado a formación de pequeñas empresas de suministro y distribución de mercancías de consumo local. Huejutla cuenta con parques semi industriales para el fomento de productos y servicios y, actualmente, la central regional es la más importante centro de distribución de mercancías a los municipios de Atlapexco, Yahualica, Tlanchinol y Jaltocán. El municipio de Huichapan se ha distinguido por sus tradiciones equinas, y la infraestructura que más se ha desarrollado es la de tipo turística.

El estado de Hidalgo cuenta con una infraestructura de carácter industrial, importante, que ha formado, fomentado y consolidado actividades productivas, que se han acompañado de infraestructura de comunicaciones y transportes que han resultado favorables en el desarrollo de éstas, resaltando que en la micro y pequeña empresa existe un posible futuro dinámico de desarrollo.

3.2 Planeación estatal en el periodo 2005-2012 en términos de infraestructura.

La base para este apartado es revisar el contexto que plantea el gobierno del estado de Hidalgo en su planeación, establecida en los planes de desarrollo estatal. Como lo revisamos con anterioridad, el desarrollo regional no es una situación espontánea ni de corto plazo.

Dentro del Plan estatal 2005-2011, se manejan cinco rubros importantes: Empleo y productividad para el desarrollo; calidad de vida para el bienestar social; vocación regional y sustentabilidad para el progreso; fortaleza institucional para la tutela de derechos; y, honestidad y eficiencia para servir a la sociedad.

Mientras que para el actual Plan Estatal de Desarrollo (2011-2016), igual maneja cinco ejes: Desarrollo social para el bienestar de nuestra gente; Competitividad para el desarrollo económico sustentable; Desarrollo ordenado y sustentable; Paz y tranquilidad social, convivencia con armonía; Gobierno moderno, eficiente y municipalista.

Al entablar un principio comparativo entre ambos planes, las diferencias parecen ser pocas, ya que como todo gobierno, se está en el planteamiento de la planificación a favor del desarrollo en todos los calificativos que se les quiera dar, social, económico y político.

Dos diferencias resaltan principalmente para visualizar un poco las pretensiones en ambos planteamientos sexenales:

- La primera tiene que ver que mientras en 2005-2011 se observa una importancia al replanteamiento, actualización y búsqueda de la verdadera vocación regional que existe en el estado, el gobierno actual busca más la parte de un desarrollo ordenado en favor de la competitividad en sintonía con las vocaciones que se tienen ya planteadas.

- La segunda diferencia es que si bien ambos manejan ejes referentes a la eficiencia gubernamental, el gobierno actual se enuncia como promotor de un gobierno eficiente y municipalista.

Ahora bien, qué sucede en términos de infraestructura en el periodo 2005-2011, ¿Cómo se contempla a ésta? ¿Se le tiene alguna consideración? ¿Se busca consolidarla, promoverla, crearla? La realidad es que se maneja en un sentido importante, como un mecanismo que permita el desarrollo del estado:

El crecimiento amplio y sostenido de la actividad económica, sólo es posible con el crecimiento sostenido de la infraestructura. Debido a la necesidad de incrementar la infraestructura y asegurar la prestación suficiente de servicios públicos, en un marco de austeridad, se propiciará la inversión de ahorros del gobierno hacia este importante rubro, así como la participación de inversionistas en los términos que la ley lo permite, a fin de obtener mayores beneficios para la reactivación económica de las regiones.¹⁴⁶

Se advierte como el gobierno planteaba su condición como insuficiente en la parte de inversión pública, viendo la necesidad de atraer la colaboración de los demás sectores de la sociedad y contribuir en esa búsqueda del desarrollo.

Asimismo, no únicamente se vale de la pertinencia de hacer lo nuevo que se requiere, sino de no dejar de lado la infraestructura que ya se tiene y el mantenimiento que implica, el plan señala:

La introducción, mantenimiento y ampliación de la infraestructura para el desarrollo es fuente de actividad económica y de empleos e impulsa el desarrollo y la competitividad de todos los sectores económicos, en particular de los que generan más divisas como el comercio y el turismo. Es también un elemento clave para la integración de las regiones, núcleos poblacionales y centros de producción y consumo.

Por lo tanto, el ejercicio en favor de la infraestructura para el desarrollo, el mismo plan estatal lo denota como una función de rectoría e impulso al desarrollo estatal,

¹⁴⁶ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, perteneciente al gobierno del Lic. Miguel Ángel Osorio Chong.

utilizando la cuestión geográfica estratégica del estado como lo es su ubicación, al igual que las ventajas comparativas con las que cuenta.

Con lo anterior, el gobierno generó dos grandes objetivos en esta importante tarea¹⁴⁷:

- Ampliar los niveles de cobertura y operación de la infraestructura y servicios de comunicación y transportes, como condición estratégica para impulsar el desarrollo equilibrado del estado, la integración de sus regiones y el crecimiento de su economía.
- Impulsar la ejecución de proyectos estratégicos de alto impacto en la detonación del desarrollo regional de la entidad.

Por su parte, el gobierno actual, como consecuencia a las acciones citadas anteriormente, aboca su plan para seguir teniendo a la infraestructura en un tenor de pieza clave para el desarrollo, buscando impulsarla, mejorarla y crearla en principios trascendentes como para:

...garantizar la accesibilidad a servicios básicos, la sanidad y el mejoramiento de la calidad de vida; para el mejoramiento de la economía local; en términos de infraestructura física educativa para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos; para el desarrollo rural; para el desarrollo de nuevas empresas y ciudades emprendedoras; en términos logísticos; en términos científicos y tecnológicos; en cuestión de comunicaciones, carreteras; para modernizar la procuración e impartición de justicia en el estado; entre otros rubros.¹⁴⁸

Por lo tanto, la importancia de establecer el tipo de infraestructura por regiones, nos da la pauta para argumentar el papel que el Gobierno del estado ha tenido en el desarrollo de las mismas y por ende, en la búsqueda de las mejores

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, perteneciente al gobierno del Lic. Francisco Olvera Ruíz.

condiciones de vida de la población. Como lo mencionan Camarena M. y Salgado M. (2002:139)¹⁴⁹,

... el desarrollo regional está en función de la inversión en infraestructura [...] La necesidad de regionalizar el área centro del país es urgente e ineludible. Representa una de las tareas más importantes en el siglo XXI. No sólo por el peso que ha adquirido la zona en el conjunto de las regiones del país, sino en el balance total del norte del Continente [...].

En este sentido de orientar la infraestructura, estos autores mencionan el caso de la promoción del aeropuerto de Tizayuca (prácticamente ya descartado), mostrándolo como un detonador del transporte en las economías regionales, impactando en el desarrollo, principalmente el del estado de Hidalgo.

En este sentido, respecto a proyectos que impacten la infraestructura, Chávez y Budebo (2000) explican que crear proyectos que beneficien a la infraestructura, producirán una mayor capacidad productiva, ya que una mejora eficiente de las infraestructuras constituye un elemento esencial para que el sector público (en este caso el estado) promueva incrementos de ingreso, empleo y productividad¹⁵⁰, así como una mejor prestación de sus servicios públicos (agua potable, alumbrado público, drenaje, limpia, mercados, etc.), los cuales son vitales para el correcto desarrollo de la sociedad (Ayala, 2003).

En relación al tema, Moreno (2008) dice que la inversión en infraestructura (electrificación, vivienda, agropecuaria, comunicaciones y transportes, etc.) debe estar coordinada o relacionada con los planes de desarrollo¹⁵¹, es decir, orientar

¹⁴⁹ Si bien manejan que la infraestructura se convierte en una base para el desarrollo regional, en parte también manifiestan tácitamente lo que implica el reconocer las regiones para así saber qué infraestructura es la adecuada, ya que desde una primera generalidad, los ámbitos urbanos o rurales implican condiciones netamente diferentes. Lo que rescatan estos autores es el análisis respecto a la zona centro, principalmente la ciudad de México comprendiéndola como una región megalopolitana y cómo la infraestructura vial ha provocado en cierta medida la expansión para el oriente de la zona centro.

¹⁵⁰ De la misma forma, Cazarín (2010) plantea que el invertir en infraestructura como es en carreteras, escuelas, hospitales, maquinaria, etc., ayuda a que determinadas regiones tengan mejores niveles de desarrollo.

¹⁵¹ Los Planes de Desarrollo son documentos de trabajo que rigen la programación y presupuestación de toda la Administración Pública tanto Federal como Estatal, dicho fundamento legal se encuentra en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

actividades que satisfagan necesidades como de servicios públicos, ordenamiento territorial y cuya finalidad sea mejorar la calidad de vida de los habitantes¹⁵².

Ahora bien, un punto central dentro del trabajo, será seleccionar aquella infraestructura representativa para en el siguiente capítulo revisar con el mesoanálisis las razones que explican este tipo de políticas.

Parafraseando lo que señalan Correa y Rozas, en el sentido de ver en la infraestructura la manera de proveer eficientemente los servicios como uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo, podemos hacer notar que:

“En términos generales, la disponibilidad de obras de infraestructura y la prestación eficiente de servicios conexos, contribuyen a que un país o región pueda desarrollar ventajas competitivas y alcanzar un mayor grado de especialización productiva. De esta manera, el desarrollo integrado de redes viales, infraestructura portuaria y servicios de transporte de carga, en conjunto con la modernización y ampliación de los sistemas de energía, telecomunicaciones y servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, en regiones aptas para una producción específica, han contribuido a que países como Chile desarrollen ventajas competitivas en varias industrias y aumenten su participación en el mercado mundial de cada rubro.” Correa y Rozas (2006:37).

Existe pues un camino inicial para relacionar los beneficios de las inversiones en infraestructura y el crecimiento, en donde:

“El mejoramiento de la calidad de la prestación de servicios y su mayor cobertura y accesibilidad constituyen un conjunto de beneficios primarios que se transforman en ganancias de bienestar y externalidades positivas de diverso orden, lo que contribuye a generar una redistribución espacial de la actividad económica, especialmente de los puntos de producción y distribución. Esto, por cierto, ayuda a disminuir los niveles de desigualdad que puedan existir en el espacio urbano y entre las mismas ciudades” (Correa y Rozas, 2006:37).

¹⁵² De acuerdo a González (2006:87) existe una teoría del crecimiento endógeno, la cual “resalta a la tasa de inversión, especialmente la inversión en maquinaria, infraestructura, y capital humano, como determinantes de la tasa de crecimiento de la producción a corto plazo y del nivel de crecimiento sostenido a largo plazo.”

Para avanzar en este capítulo, a continuación, se revisarán los principales aspectos socioeconómicos relacionados con el desarrollo regional, sin profundizar en sus causas, infiriendo de manera inicial en el papel de la infraestructura para la producción. En segundo lugar, se revisará la regionalización en el estado, para identificar el tipo de características que pueden ser producto de la infraestructura. Por ejemplo, para 2003 dos municipios –Pachuca de Soto y Tula de Allende-, de acuerdo a Gutiérrez L. *et al.* (2008)¹⁵³, contribuyeron con cerca del 40% del producto estatal, mientras que municipios como Yahualica, Xochiatipan, Tlahuiltepa, entre otros, parecieran tener una mínima participación para con dicho PIB.

En tercer lugar, se realiza una clasificación y categoría de los proyectos de infraestructura representativa, para que sea un punto de partida, como política pública.

3.3 Aspectos generales del estado de Hidalgo

Hidalgo se localiza en el centro del país, tiene una extensión de 20 mil 846 Km², y por ello ocupa el lugar número 26 entre las entidades de la República, con 1 por ciento de la superficie total nacional, siendo de los estados pequeños del país. Sólo es más extenso que los estados de Querétaro, Aguascalientes, Colima, Morelos, Tlaxcala y el Distrito Federal. Se creó en el año 1869¹⁵⁴, el 15 de enero, producto del decreto de aprobado ese mismo año por el Congreso de la Unión,

¹⁵³ En dicho trabajo se da un panorama de los municipios y regiones del estado de Hidalgo, plasmando netamente una visión territorial de la economía de la entidad. Entre los rasgos importantes se encuentran el PIB municipal de 1998 y 2003 que permiten dar un escenario de las regiones hidalguense.

¹⁵⁴ De acuerdo al análisis de J. M. Menes (2013), el estado de Hidalgo se erigió debido a la decisión política del entonces presidente Benito Juárez, que para entenderla, remite a observar el contexto que se suscitaba en el país y en la región, pues el territorio hidalguense pertenecía al Estado de México, donde permeaba un escenario de gran inestabilidad: “En efecto, una rápida mirada a lo acontecido aquí, al menos en las dos décadas anteriores al surgimiento de la entidad en el Pacto Federal, permitirá comprender el porqué de la decisión presidencial. Desde el pronunciamiento de los habitantes de Almoloya en contra del propietario de la hacienda de Ocotepc en 1849 (por cierto el dueño de la Hacienda era el Lic. Andrés Quintana Roo) hasta el surgimiento de los llamados Bandidos Comunistas, comandados por Manuel Domínguez al restaurarse la República en 1867, hay al menos media docena de levantamientos, rebeliones indígenas, intentos de Guerra de Castas y desde luego el surgimiento de innumerables gavillas de bandoleros que sin bandera alguna asolaron diversos caminos y comunidades del altiplano hoy hidalguense.” (Menes 00282013:17)

inicialmente contando con once distritos¹⁵⁵. En 1940 el estado de Hidalgo estaba integrado por 80 municipios; ahora lo está por 84, sin embargo, algunos de ellos han sufrido modificaciones en sus denominaciones.

Actualmente, 52 por ciento de la población en la entidad vive en localidades urbanas y 48 por ciento en rurales; su capital es la ciudad de Pachuca de Soto y las ciudades consideradas como importantes del estado son además: Tulancingo, Tula, Tizayuca, Tepeji del Río, Actopan, Apan, Huejutla, Ciudad Sahagún e Ixmiquilpan.

Hidalgo forma parte de la Región Centro País (RCP) donde interactúa y comparte oportunidades y recursos con el Distrito Federal, Tlaxcala, Estado de México, Morelos, Puebla y Querétaro. La población estimada de la RCP es de 35.4 millones de habitantes, representando 31.5 por ciento de la población nacional distribuida en 535 municipios, que abarcan una superficie de 87,632 Km² y generan más de un tercio del PIB nacional. Cuatro de cada 10 pesos son generados en la región, el nivel de concentración del empleo industrial es de 40 por ciento del total nacional y su medio ambiente es uno de los más degradados del país.

3.3.1 Recursos físicos

Los recursos físicos con los que cuenta el estado para su desarrollo regional están ahora más diversificados, pero durante mucho tiempo estuvieron confinados a la actividad agropecuaria y minera, con las desventajas que ofrece una economía eminentemente extractiva.

La agricultura enfrenta climas semisecos y semicálidos, con un balance de agua negativo por la baja precipitación pluvial o la alta evotranspiración, fenómeno sobre todo observable en las llanuras meridionales y los valles centrales de la entidad. Sin tener grandes propiedades edafológicas, sus llanuras no presentan cualidades territoriales, como ahora es notorio, para la actividad mecanizada continua.

¹⁵⁵ Actopan, Apam, Huasca, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualtipan y Zimapan.

En contrapartida, al noreste del estado, en el declive de la Sierra Madre, se extiende la Huasteca, dotada con recursos de agua, clima y suelos aptos para desarrollar actividades agropecuarias diversificadas. En esta zona, no es factor de rezago la escasez de recursos, sino su lejanía relativa a los principales centros industriales y comerciales de la entidad; su pulverización en la tenencia de la tierra; su falta de integración con otras regiones al noreste del estado y la carencia de sitios con desarrollo similar o superior en la región Huasteca de los estados de Veracruz y San Luis Potosí. Los pueblos indígenas que ahí tienen presencia, otorgan a la región una identidad propia.

En Hidalgo se conjugan tres principales climas: el cálido, que ha registrado temperaturas de hasta 44°C a la sombra veraniega en el municipio de Pisaflores; el templado, que también tiene lo suyo en calor, pero que el viento refresca y la niebla lo acompaña; y el clima frío, con una temperatura de 5°C bajo cero en el día y hasta -15 grados centígrados durante la noche. Tiene regiones con lluvia de 2,800 mm al año, que contrastan con la resequedad del municipio de Ixmiquilpan, donde se registran escasos 250 mm.

Respecto de la minería, sus mejores yacimientos agotaron la posibilidad de impulsar la economía, al menos en las regiones sobreexplotadas, como Pachuca, Mineral de la Reforma y Real del Monte. Sin embargo, la entidad participa en el orden nacional con importantes contribuciones en algunos productos mineros, por la diversificación de las actividades extractivas de minerales no metálicos en el centro-norte del estado.

En los agropecuarios, su producción ha sido resultado de una lenta pero sistemática construcción de infraestructura hidráulica, que maximiza las condiciones hidrológicas, no del todo adversas, con lo que se han formado varios distritos de riego, por su infraestructura energética y vial. De esta manera, las condiciones naturales poco propicias del medio han sido contrarrestadas por las inversiones en la construcción de infraestructura.

La orografía secciona al territorio estatal en dos formaciones: hacia el norte y el noroeste va perdiendo altura; el grado de humedad presenta escasa resistencia a la evapotranspiración, disminuyendo con ello su variedad forestal, sobre todo de

especies maderables. En cambio, en la porción orográfica nororiental, los declives montañosos que se orientan frente a las rampas costeras conservan características edafológicas propias para las actividades agropecuarias y silvícolas.

A las condiciones naturales señaladas, sirve de contrapeso una importante cualidad geográfica que le da a la entidad ventajas de localización y accesibilidad en materia industrial: la cercanía con la Ciudad de México. De hecho, la infraestructura en el sur de Hidalgo ha sido formada históricamente bajo el influjo del área de la zona metropolitana, mismas circunstancias que hoy refuerzan los parques industriales de Tula-Tepeji, Tizayuca-Pachuca y Sahagún-Tulancingo.

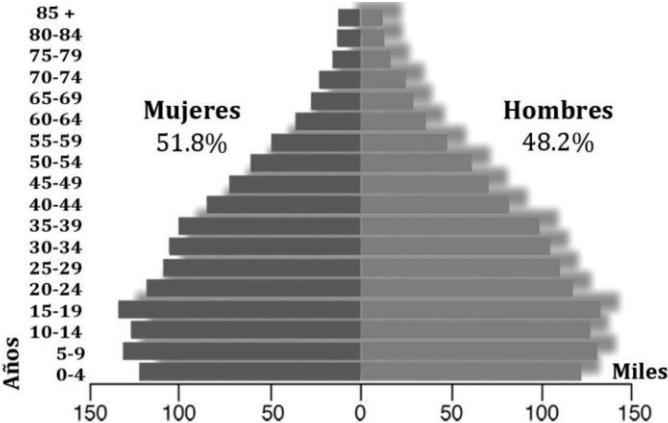
Aunque la ubicación estratégica no sólo deriva de su cercanía al DF, dado que en ocasiones ha inhibido sus posibilidades industriales y del sector de los servicios, sino de aspectos político-económicos vitales en la vida nacional: la desconcentración industrial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la política de modernización y cambio estructural, así como el esfuerzo de reconversión y promoción de exportaciones impulsadas por el gobierno del estado. Es importante destacar que Hidalgo es la entidad con menor trasiego portuario en el país, debido a que no cuenta con aeropuerto de grandes dimensiones. La entidad ocupa el último lugar en inversión de bienes informáticos; según datos del INEGI, de cada millón del PIB sólo destinó 80 centavos a este rubro en 2010. El número de investigadores por cada 10 mil individuos de la PEA pasó de 1.9 a 8.7 en 2010. El Banco Mundial, a través de su publicación Doing Bussines, indicó que Hidalgo logró el lugar 11 a nivel nacional, en otorgar facilidades para hacer negocios, teniendo en 2009 el lugar 14.

3.3.2 Aspectos socioeconómicos

En lo que respecta a aspectos sociodemográficos, con base en el Censo de 2010, el estado cuenta con una población de 2'665,018 habitantes, que representa el 2.4% de la población total del país y que se compone de 48.2% hombres y el restante 51.8 mujeres. En el estado, hay 93 hombres por cada 100 mujeres. En cuanto a su estructura por grupos de edad, en años recientes y de forma similar al

comportamiento nacional, la pirámide de población se ha estrechado en el estrato de cero a nueve años, debido a la disminución de la tasa de natalidad en la última década; en contraste, el de 10 a 24 años se ha expandido derivado de distintos factores, de manera particular a causa del llamado bono demográfico; en cuanto al grupo de 25 a 40 años, la pirámide se ha contraído debido al fenómeno migratorio característico de la entidad; y finalmente se destaca el comportamiento creciente de los rangos superiores a 40 años; por lo que se observa el intento de implementación de estrategias diferenciadas que favorecen el crecimiento del empleo y los servicios a personas de mayor edad.

Gráfico 3.1 Pirámide poblacional, 2010.



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010

Con la información expresada puede señalarse que en una década más, un tercio de la población será menor de 18 años, mientras que 60 por ciento será población en edad productiva. Sin embargo, lo preocupante de estos datos es que los adultos mayores irán en un aumento gradual, pues en el 2005 había una persona mayor de 65 años por cada 25 habitantes, y en el 2010 se registró una persona mayor de 65 años por cada 20 personas. Lo que lleva a la proyección de que para la tercera década del siglo XXI la población infantil y juvenil verá un retroceso, la población en edad productiva tendrá un incremento considerable y la población de la tercera edad estará cobrando relevancia en el entorno estatal, para su atención, manutención e incorporación a los sistemas de salud.

Por lo tanto, se puede concluir que hacia el año 2030 la población de la tercera edad alcanzará un rango entre 65 y 99 años, si la migración es baja, si las probabilidades de sobrevivir después de los 70 años aumentan y si las parejas siguen teniendo cada vez menos hijos.

En aspectos relacionados con educación de la población, el nivel de escolaridad es de 8.1 (segundo año de secundaria), en tanto el promedio nacional es de 8.6. De acuerdo con el criterio que clasifica a las poblaciones rurales como las localidades de hasta 2 500 habitantes, 52 por ciento de los hidalguenses viven en centros urbanos y 48 por ciento, en localidades rurales, esta última cifra con tendencia a la baja. El dato nacional es de 77 y 23 por ciento, respectivamente. En términos relativos, se puede afirmar todavía que la población rural de Hidalgo es el doble que la del promedio del país, si bien la tendencia es que se dará un acentuado proceso de urbanización.

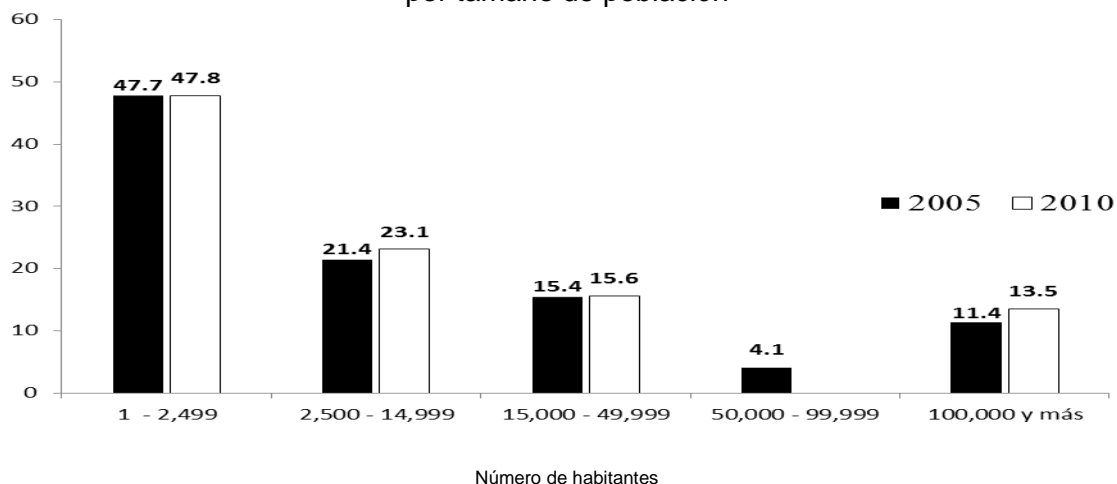
La evolución porcentual de la población urbana y rural en 1990, 55.2 por ciento de los hidalguenses se concentraban en las localidades con menos de 2500 habitantes, es decir, rurales. En 2010, esta proporción disminuyó a 47.8 por ciento. Por el contrario, la concentración de población en el ámbito urbano se incrementó en esas décadas, cuando las ciudades del estado captaron más población.

La concentración de población produce de manera inmediata una carencia de infraestructura, de servicios, industrial, educativa y urbana. Para el desarrollo de las regiones, se deben estructurar políticas para ir adaptando y replanteando su situación en una nueva dimensión de una conurbación.

En la gráfica siguiente se muestra el porcentaje de población hidalguense en localidades clasificadas por su condición urbana o rural en el periodo 2005-2010. Destaca el aumento en el número de comunidades, en prácticamente todos los segmentos, salvo en las localidades de 50,000 a 99,999 habitantes. Estos resultados indican el proceso de crecimiento poblacional en las localidades urbanas sobre las rurales, con lo cual puede suponerse que la urbanización incide

también en la disminución de la pobreza, aunque no por ello se frena la proliferación de pequeñas comunidades.

Grafico 3.2 Hidalgo: porcentaje de localidades rurales y urbanas por tamaño de población



Fuente: Inegi, Censo de Población 2005 y Censo General de Población y Vivienda 2010.

Paradójicamente, en Hidalgo como en la mayor parte del país, aumenta el número de localidades rurales al tiempo que crece la concentración de la población en ciudades, así como en las regiones que concentran menor cantidad de habitantes.

Los municipios con mayor población respecto al total estatal son: Pachuca, con 10.1 por ciento; Tulancingo, 5.7, y Mineral de la Reforma, 4.8. Los municipios con menor población, asociados a un menor nivel de ingreso, son Eloxochitlán y Juárez Hidalgo con 0.1; Pacula y Nicolás Flores con 0.2 por ciento.

De las 4 596 localidades que conformaban la entidad en el año 2000, 3,806 cuentan con menos de 500 habitantes, las que representan 82.8 por ciento del total de localidades, en las que habita 20.4 por ciento de la población. En 2010 había en el estado más de cinco mil microcomunidades con características de alta dispersión y fragmentación.

Estas cifras reflejan el grado de complejidad y la enorme dificultad para otorgar atención y servicios a esas localidades. La dispersión y la fragmentación poblacional en el ámbito rural conllevan desafíos respecto a la planeación, para

impulsar el desarrollo regional e instrumentar políticas públicas, lo que profundiza el aislamiento de miles de personas, el rezago social y la marginación.

En el Informe de Ejecución 2004-2005 del Programa Nacional de Población 2001-2006, ya se mostraba al país con un crecimiento mayor en el número de localidades pequeñas, en la lógica de que a menor cantidad de habitantes mayor dispersión poblacional en microlocalidades, lo que se relaciona estrechamente con el estancamiento productivo, la pobreza extrema, el rezago sociodemográfico y la diversidad cultural. El rango de diferencia, en términos de población municipal, es de mil por ciento; mientras que Pachuca concentra el 10.1, Eloxochitlán sólo tiene 0.1 por ciento. Asimismo, la capital del estado mantiene indicadores de pobreza de los más bajos y Eloxochitlán de los más elevados.

Dichas localidades se caracterizan por las difíciles condiciones de acceso, la falta de capacidad de las personas para superar el estancamiento productivo, la carencia de servicios básicos, la subdivisión de la pequeña propiedad, las altas tasas de fertilidad y mortalidad, la movilidad de las personas hacia otras localidades por motivos laborales y, en general, una pobreza relacionada con la marginación y los rezagos.

Con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, así como de los Indicadores de Marginación por Localidad 2010, elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), a través del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, de acuerdo con la metodología establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CD), en la entidad se tienen identificadas 951 localidades indígenas que representan una población de 412 mil 949 personas, quienes sufren carencias y rezagos en materia de infraestructura básica, como son los servicios de agua potable, alcantarillado y electrificación, además de rezago en comunicación terrestre.

La incapacidad para emplear a toda la población en edad de trabajar se traduce en una fuerte migración de fuerza laboral a emplearse en todos los sectores de la

economía de Estados Unidos de Norteamérica. La diferencia salarial entre ambos países y el establecimiento de redes sociales y familiares que vinculan los lugares de origen y destino propician el aumento del fenómeno de migración. Esta migración se caracteriza por su carácter de tipo urbano y metropolitano y presenta una mayor complejidad debido a la combinación de procesos entre la migración temporal y permanente, así como entre la migración interna y la internacional. Se presentan también movimientos migratorios de tipo rural-urbano.

Por esta razón, el estado de Hidalgo es una de las entidades donde existe una importante corriente migratoria hacia el vecino país del norte. Cada vez son más las personas que emigran sin ningún antecedente de experiencia laboral, sin historia migratoria, que carecen de documentos y proceden de localidades rurales.

Es importante mencionar que la población hidalguense se concentra en unos cuantos municipios, ya que en tan solo 18 localidades está agrupado poco más de 50 por ciento de la población total. Otro problema que se debe considerar es el creciente número de localidades rurales en donde habita el otro 50 por ciento de la población, localidades pequeñas asentadas en lugares distantes e incomunicados a donde es difícil llevar los servicios públicos e incluso en llevar a cabo infraestructura productiva que ayude a desarrollar todas estas regiones.

De igual manera, el análisis de la migración reciente en las regiones de influencia muestra que la zona sur del estado se ha constituido como el principal polo de atracción demográfica. En la última década, Tizayuca se transformó en el primer municipio en recibir población; superando a municipios de fuerte atracción como Mineral de la Reforma y Pachuca.

El flujo que actualmente llega a la Zona Metropolitana de Pachuca en aras de una mejora en su calidad de vida, está más relacionada a una migración de familias enteras, que a la de una de individuos solos; porque el grupo de 5 a 9 años tiene una tasa de migración alta, aunque la más elevada se encuentra en el rango de 25 a 29 años. Además, se observa que la mayor parte de esta corriente migratoria

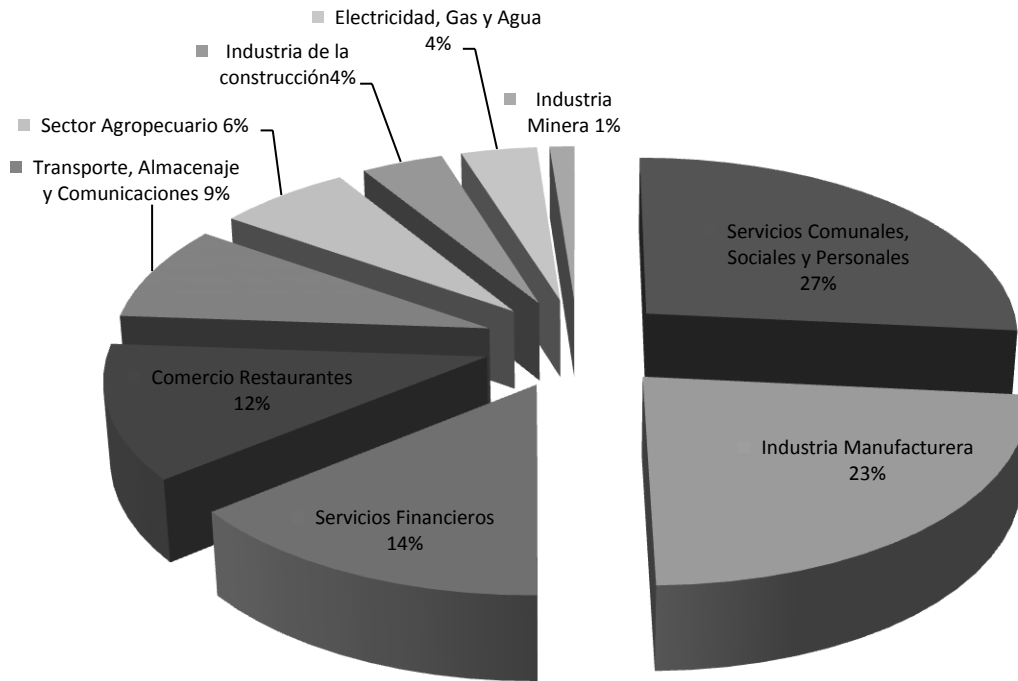
son familias jóvenes, ya que el jefe del hogar migrante cuenta con una edad mediana de 40 años, la de los cónyuges 36.5 años y la de los hijos de 13 años.

En cuestiones económicas, basándonos en el INEGI, se tiene que la razón de dependencia por edad es 57.5, que significa que por cada 100 personas en edad productiva hay 58 en edad de dependencia (menores de 15 años o mayores de 64).

El mencionado Instituto nos da un panorama de características económicas, señalando que el 50.1% de la población del estado es población económicamente activa, dentro de la cual el 94% está ocupada.

Asimismo, para 2010 la distribución de las actividades económicas en Hidalgo mostró un comportamiento en el cual los servicios comunales, sociales y personales representaban el 2 por ciento, seguidos de la industria manufacturera con 23%, estando en última actividad con tan sólo 1% la industria minera.

Gráfico 3.3 Distribución de Actividades económicas en Hidalgo



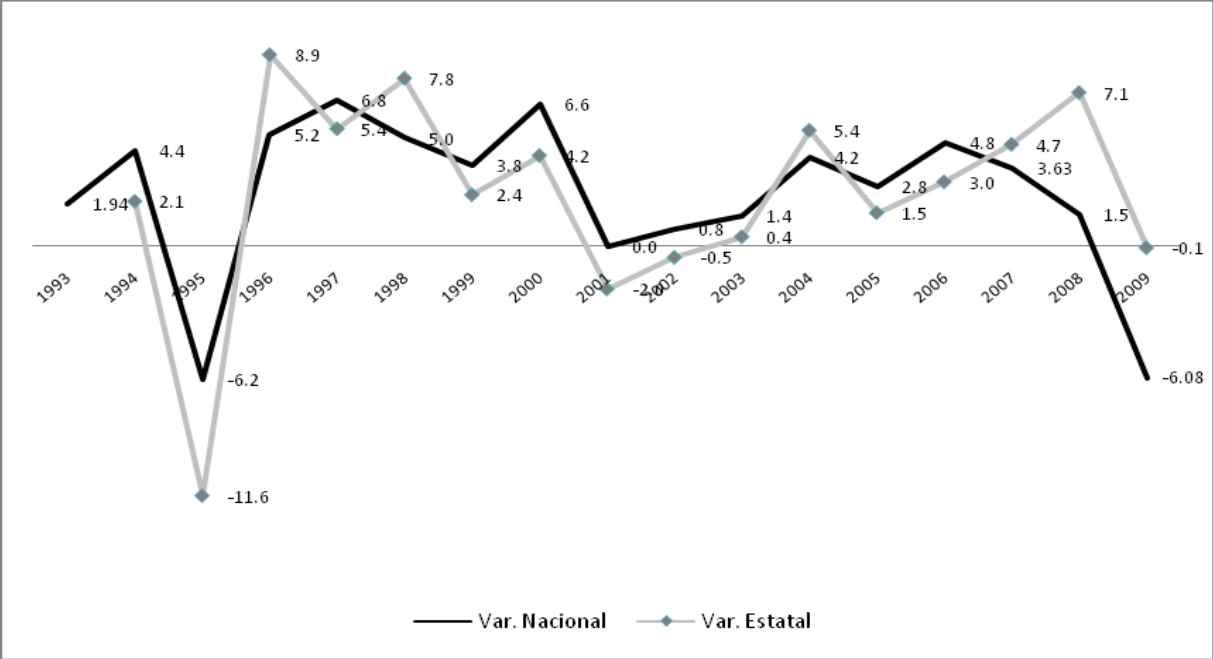
Fuente: INEGI 2010

Por otro lado, la aportación al Producto Interno Bruto (PIB) Nacional por parte de la entidad, es del 1.5%, haciendo notar si bien no el potencial de la infraestructura industrial asentada en el territorio del estado, sí el desempeño actual carente de mayor impacto.

En cuanto a una comparación del PIB nacional y el estatal, a partir de 1993 y hasta 2009, refleja que se ha presentado un comportamiento pro-cíclico en la serie de tiempo: las variaciones del crecimiento económico estatal caminan en el mismo sentido que las nacionales, con excepciones: cuando existen caídas en el producto nacional, también se verifica ese comportamiento en la economía estatal, aunque hay que destacar que en la mayoría de los años el PIB nacional se mantiene por encima de la tasa estatal, es decir que hay un rezago en la entidad

que se va acumulando al paso del tiempo. Lo anterior se muestra en el siguiente gráfico:

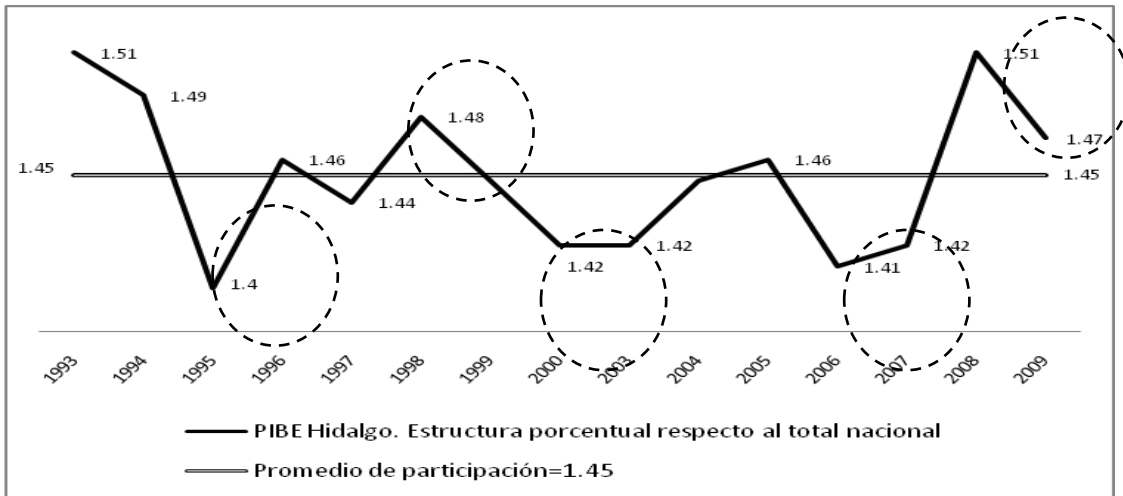
Gráfico 3.4 Variación del PIB nacional y Estatal 1993-2009.



Fuente: Cálculos a partir de datos de INEGI. Los cálculos del PIB nacional tomando en cuenta al año 1993 como año base. Los cambios del PIB estatal a partir de cálculos con base 2003, tal y como los menciona INEGI.

Respecto a la participación del PIBE en el PIB nacional se indican los periodos de mayor y menor participación de la economía hidalguense en el PIB nacional. Los años en los cuales el PIBE disminuyó notablemente fueron en 1995, 2001 y 2006 aunque generalmente se ha mantenido por debajo del nacional, con excepción de los años más recientes, como se muestra a continuación:

Gráfico 3.5 Participación del PIB Estatal en el producto nacional 1993-2009.



Fuente: Elaboración a partir de datos de INEGI.

En cuanto a las actividades económicas que se desarrollan en las regiones del estado, con base en el INEGI (2009), el porcentaje de aportación al PIB estatal por parte de ellas, las actividades primarias representaron el 4.87%, mientras que las secundarias y terciarias representaron 40.54 y 54.59% respectivamente.

Bajo este escenario, la infraestructura regional en pro de los procesos de transformación denota una falta de explotación y desarrollo, ya que las actividades terciarias son las que realizan en su conjunto una mayor aportación al PIB estatal, no obstante cuando se disgregan cada una de ellas, se tiene que la subactividad que más impacta tiene que ver con las industrias manufactureras, reflejándose en el 29.70% del PIB estatal, superando a los servicios financieros e inmobiliarios que implicaron el 15.24%.

El PIB de Hidalgo en 2013 se integró principalmente por el sector servicios (53.5%), le siguió el sector Industrial (42.8%) y finalmente el agropecuario (3.7%). El sector industrial es relativamente mayor en Hidalgo que a nivel nacional (34.5%), aunque tanto en el estado como en el país, más de la mitad del PIB lo aporta el sector servicios.

Tabla 3.1 Producto interno bruto de Hidalgo 2013 (Millones de pesos)

Total	Primario	Secundario	Terciario
207,920	7,714	88,979	111,227

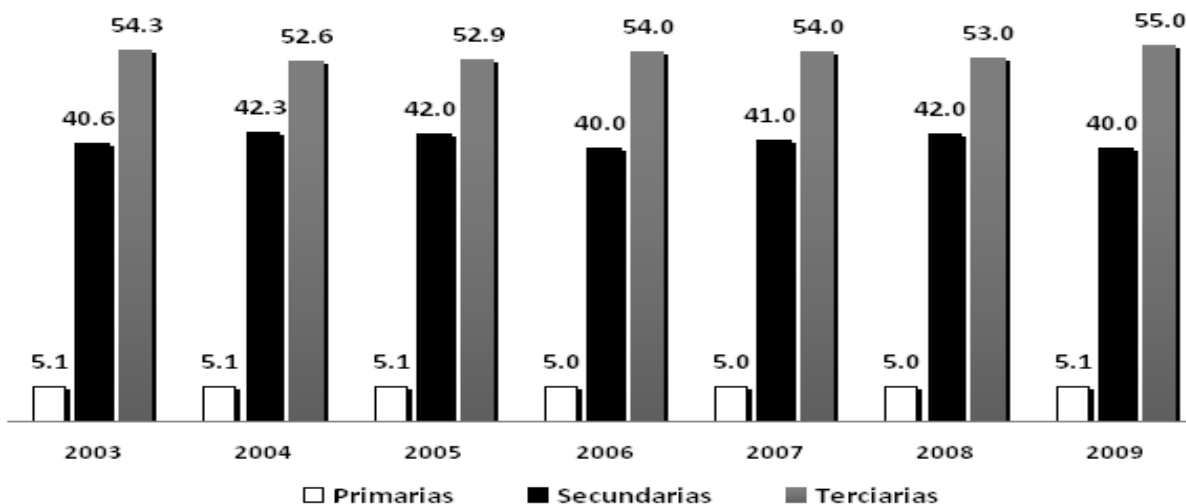
Fuente: INEGI. Información Nacional por Entidad Federativa y municipios

De acuerdo a los datos presentados por el INEGI, en el año 2014 Hidalgo contaba con 161 mil 604 unidades económicas, lo que representa de 2.9 por ciento del país, empleando 1 millón 175 mil 786 personas representando 2.4 por ciento del personal ocupado en México. Del total del personal ocupado en la entidad, 62 por ciento son hombres 38 por ciento son mujeres. La remuneración promedio que recibe anualmente cada trabajador (registrado en el IMSS) en Hidalgo es de 97,512, inferior al promedio nacional de 111,924.

Durante 2013, el ingreso por habitante en Hidalgo fue de 74 mil 107 pesos (a precios de 2008), lo que implicó un crecimiento promedio anual real de 1.2% a partir de 2003. Asimismo, el PIB per cápita de 2013 ha sido el más alto en el periodo 2003-2013.

En cuanto a la estructura sectorial del producto, y de acuerdo con los datos disponibles para 2003-2009, es posible observar en la gráfica que sigue, cómo en Hidalgo las actividades agrícolas se sostuvieron en 5 por ciento o más con relación al total de producción estatal, mientras las actividades secundarias se mantuvieron alrededor de 40 por ciento y las terciarias por encima de 55 por ciento; aunque el periodo de comparación es corto, no parece mostrar significativos cambios estructurales en la composición del producto.

Gráfico 3.6 Evolución porcentual por sector del Producto Interno Bruto Estatal
2003-2009



Fuente: INEGI. Información Nacional por Entidad Federativa y municipios

El comportamiento que muestra la gráfica anterior es de cierta constancia en la participación del sector terciario, igual que la producción estatal en los dos sectores parece mantenerse en este periodo corto de tiempo; situación similar ocurre en la escala nacional.

En Hidalgo, los retos en materia económica y de generación de empleos son enormes, sobre todo si se tiene en cuenta que en algunas regiones, como en Ciudad Sahagún, que anteriormente presentaba una opción, el cierre de las industrias trajo por consecuencia una mayor tasa de desempleo y el crecimiento de trabajos precarios, aunque en los últimos años ha venido descendiendo lentamente el desempleo por la apertura de algunas empresas e instalación de otras.

Sobre la potencialidad de la industria manufacturera en Hidalgo, a continuación se mencionan su importancia para 2009 en el contexto nacional:

- Primer lugar nacional en la fabricación de cemento y productos de concreto.
- Primer lugar nacional en la preparación e hilado de fibras textiles y fabricación de hilos.
- Primer lugar nacional en la fabricación de equipo ferroviario.

- Tercer lugar nacional en refinación de petróleo.
- Tercer lugar nacional en la fabricación de productos a base de minerales no metálicos.
- Cuarto lugar nacional en el moldeo por fundición de piezas metálicas
- Cuarto lugar nacional en la fabricación de telas
- Sexto lugar nacional en la fabricación de calzado

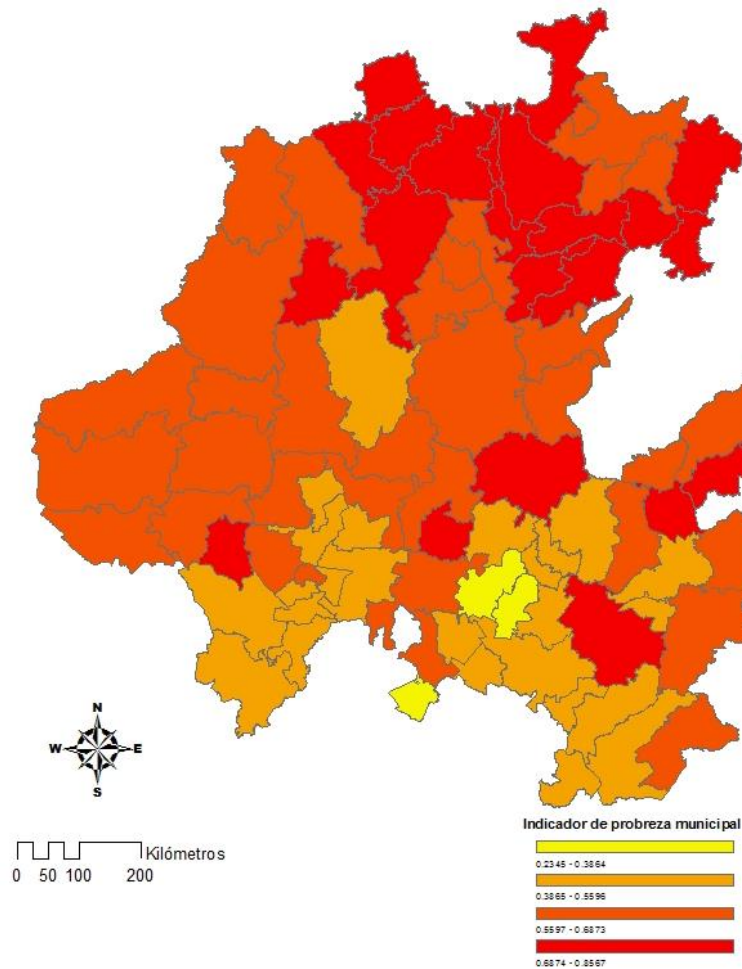
3.4 Pobreza municipal

La contraparte de todo el análisis anterior, sin lugar a dudas tiene injerencia en otros indicadores, como lo es el de la pobreza. En Hidalgo, con base en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Coneval (2012), se cuenta con 52.8% de su población en pobreza, de la cual el 42.8 es moderada y el 10% restante es extrema.

En una comparación que realiza el Consejo entre el año 2010 y 2012, la pobreza en Hidalgo pasó del 54.7% de su población a 52.8, reduciendo 1.9 puntos porcentuales. Bajo este escenario, la pobreza moderada aumentó 1.6 puntos porcentuales, mientras la extrema disminuyó 3.5.

Un panorama de la concentración de la pobreza para el año 2010 se muestra en el siguiente mapa, en donde el indicador de la pobreza tiene mayor intensidad en la región del norte del estado, en especial en la región Huasteca en conjunto con la región Otomí-Tepehua.

Mapa 3.1 Indicador de pobreza municipal 2010



Fuente: elaboración con base en el XII Censo de Población y Vivienda y Coneval 2010

Para el cálculo del modelo se utilizó la información estadística de pobreza expuesta por el Coneval a nivel municipal en 2010.

Este indicador muestra la incidencia en el número de personas sobre el cálculo de los indicadores asociados a las dimensiones de la pobreza, es decir, las carencias que conforman el espacio de los derechos sociales; los indicadores de bienestar económico; la vulnerabilidad por ingresos y por carencias sociales; la profundidad e intensidad de la pobreza y la cohesión social.

Para utilizar el indicador expuesto por el Coneval, se transformó la información municipal a través de un índice, que expresa el número de personas en situación de pobreza como proporción del total municipal¹⁵⁶.

$$P_{i,j} = \frac{PP_{mpal\ i,j}}{P_{tmpal}} \quad (3.1)$$

Dónde:

$P_{i,j}$, expresa la intensidad de pobreza desde el lugar 1 hasta el 84, es decir en todos los municipios de Hidalgo.

$PP_{mpal\ i,j}$ muestra el número de personas en situación de pobreza para cada uno de los municipios del estado.

P_{tmpal} es la población total por cada uno de los municipios.

A continuación se muestra el valor del indicador pobreza para los municipios del estado.

¹⁵⁶ Este resulta ser un indicador ponderado de acuerdo al número de población en pobreza.

Tabla 3.2. Indicador de pobreza por municipio

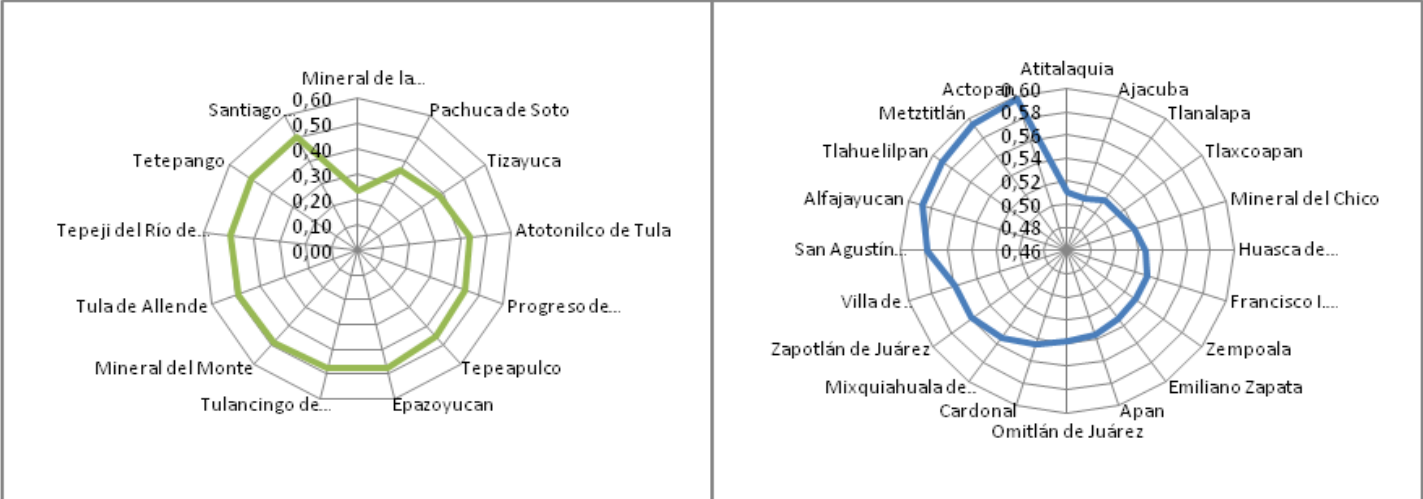
Municipio	Indicador	Municipio	Indicador	Municipio	Pobreza	Municipio	Indicador				
51	Mineral de la Reforma	0.23	21	Emiliano Zapata	0.53	53	San Bartolo Tutotepec	0.63	79	Xochicoatlán	0.69
48	Pachuca de Soto	0.36	8	Apan	0.54	84	Zimapán	0.63	73	Tlanchinol	0.70
69	Tizayuca	0.39	45	Omitlán de Juárez	0.54	44	Nopala de Villagrán	0.63	57	Singuilucan	0.71
13	Atotonilco de Tula	0.43	15	Cardonal	0.55	36	San Agustín Metzquitlán	0.64	25	Huautla	0.71
50	Progreso de Obregón	0.44	41	Mixquiahuala de Juárez	0.55	42	Molango de Escamilla	0.64	60	Tenango de Doria	0.72
61	Tepeapulco	0.46	82	Zapotlán de Juárez	0.56	20	Eloxochitlán	0.64	34	Lolotla	0.73
22	Epazoyucan	0.48	66	Villa de Tezontepec	0.56	33	Juárez Hidalgo	0.64	18	Chapulhuacán	0.73
77	Tulancingo de Bravo	0.48	52	San Agustín Tlaxiaca	0.58	59	Tecoautla	0.64	49	Pisaflores	0.73
39	Mineral del Monte	0.49	6	Alfajayucan	0.59	16	Cuatepec de Hinojosa	0.64	46	San Felipe Orizatlán	0.73
76	Tula de Allende	0.49	70	Tlahuelilpan	0.59	54	San Salvador	0.64	64	Tepetitlán	0.74
63	Tepeji del Río de Ocampo	0.49	37	Metztitlán	0.60	28	Huejutla de Reyes	0.65	27	Huehuetla	0.74
65	Tetepango	0.50	3	Actopan	0.60	55	Santiago de Anaya	0.65	80	Yahualica	0.74
56	Santiago Tulantepec	0.50	75	Tolcayuca	0.61	17	Chapantongo	0.65	9	El Arenal	0.75
10	Atitalaquia	0.51	81	Zacualtipán de Ángeles	0.61	2	Acaxochitlán	0.66	40	La Misión	0.76
5	Ajacuba	0.51	29	Huichapan	0.61	1	Acatlán	0.66	14	Calnali	0.76
72	Tlanalapa	0.51	58	Tasquillo	0.61	4	Agua Blanca de Iturbide	0.67	68	Tianguistengo	0.76
74	Tlaxcoapan	0.51	67	Tezontepec de Aldama	0.62	31	Jacala de Ledezma	0.68	43	Nicolás Flores	0.77
38	Mineral del Chico	0.52	7	Almoleya	0.62	32	Jaltocán	0.68	71	Tlahuiltepa	0.77
24	Huasca de Ocampo	0.53	11	Atlapexco	0.62	26	Huazalingo	0.69	35	Metepec	0.78
23	Francisco I. Madero	0.53	30	Ixmiquilpan	0.62	47	Pacula	0.69	78	Xochiatipan	0.82
83	Zempoala	0.53	19	Chilcuautla	0.62	12	Atotonilco el Grande	0.69	62	Tepehuacán de Guerrero	0.86

Fuente: Elaboración con base en estadísticas de Coneval y XII Censo General de Población y Vivienda 2010.

La gráfica siguiente muestra la distribución por rangos del indicador pobreza con base en la tabla anterior. Se observa que la mayor parte de los municipios del estado concentran entre 60 y 70 por ciento de su población en pobreza.

El valor promedio del indicador para los municipios del estado es de 0.61, es decir en promedio más de la mitad de la población municipal se encuentra en situación de pobreza multidimensional. El valor mínimo del indicador se encuentra en el municipio de Mineral de la Reforma, es decir, es el menos pobre, mientras que el máximo se localiza en el municipio de Tepehuacán, es decir, es el más pobre, atendiendo a los componentes que aquí se consideraron.

Gráficos 3.7 Comportamiento de la pobreza por municipios 2010.



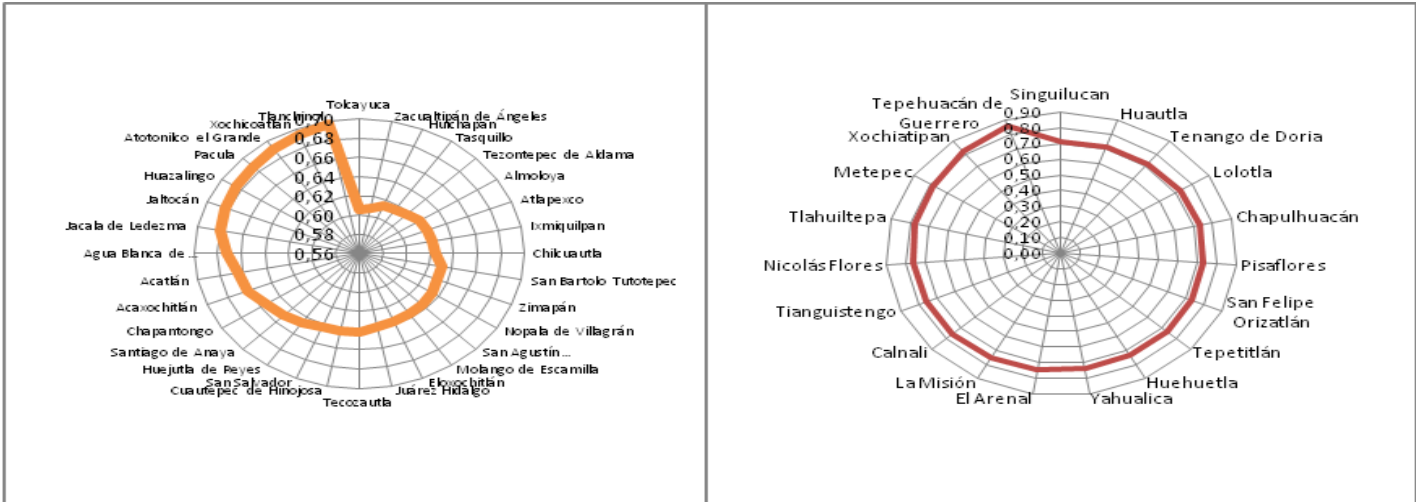
Fuente: Elaboración con base en el Censo de Población y Vivienda y Coneval 2010

Las gráficas anteriores indican los municipios que presentan un indicador con los valores menores valores. En la primera de ellas (izquierda), se muestran aquellos municipios con valores del indicador hasta 0.5, que representa que la población multidimensionalmente impacta hasta 50 por ciento de la población.

La gráfica a la derecha establece los municipios que tienen un valor en su indicador de hasta 0.6. Las gráficas inferiores (izquierda), indica los municipios con valores más altos del indicador, esta gráfica muestra aquel rango que incluye hasta 70 por ciento de la población municipal en situación de pobreza.

Finalmente, se indican (derecha) los municipios que mayor cantidad de personas en pobreza existe por municipio. Es notable que los municipios de la región Norte muestren este último comportamiento. En general la región Otomí-Tepehúa también se encuentra en esta situación.

Gráficos 3.8 Comportamiento de la pobreza por municipios 2010.



Fuente: elaboración con base en el Censo de Población y Vivienda y Coneval 2010

3.5 Producción municipal

En lo que a 2010 se refiere se puede tomar un indicador de producción municipal, donde se muestra la participación de los municipios en el producto interno bruto en el total del estado, con base en el número de población activa presente regionalmente.

Como no se dispone de estadísticas oficiales sobre el crecimiento municipal (Crm_{ij}) se estimó pertinente realizar el cálculo de la producción municipal, asumiendo que ésta refleja claramente el crecimiento económico de las regiones.

Para el cálculo de la producción municipal, en primer lugar se determinó el volumen de la población económicamente activa, considerando para ello la población de 15 años y más, a escala municipal. En segundo lugar fue necesario obtener el producto interno bruto estatal (PIBE), consignado en las estadísticas oficiales del Censo Económico 2009 del INEGI. Finalmente, se asumió que la

proporción de PEA por municipios refleja parte de la producción regional, por lo que fue necesario construir el indicador que se muestra a continuación:

$$Crm = \frac{PIBE}{PEA\ municipal}$$

(3.2)

Donde, Crm representa el indicador de proporción municipal; PIBE, representa el producto interno bruto consignado en las estadísticas del Censo Económico de 2009; PEA municipal¹⁵⁷, es la distribución de la población económicamente activa para los municipios en el estado.

Posteriormente, para construir un indicador consistente con el de pobreza estimado en la sección anterior, fue necesario dividir la proporción municipal de producción entre el total de producción¹⁵⁸, como se indica en la ecuación 3.3.

$$Crmij = \frac{Crm}{PIBE}$$

(3.3)

Los resultados obtenidos se presentan en la tabla siguiente:

¹⁵⁷ PEA municipal_{i,j}.

¹⁵⁸ El indicador se vuelve una proporción del total de crecimiento económico estatal medido por el PIBE.

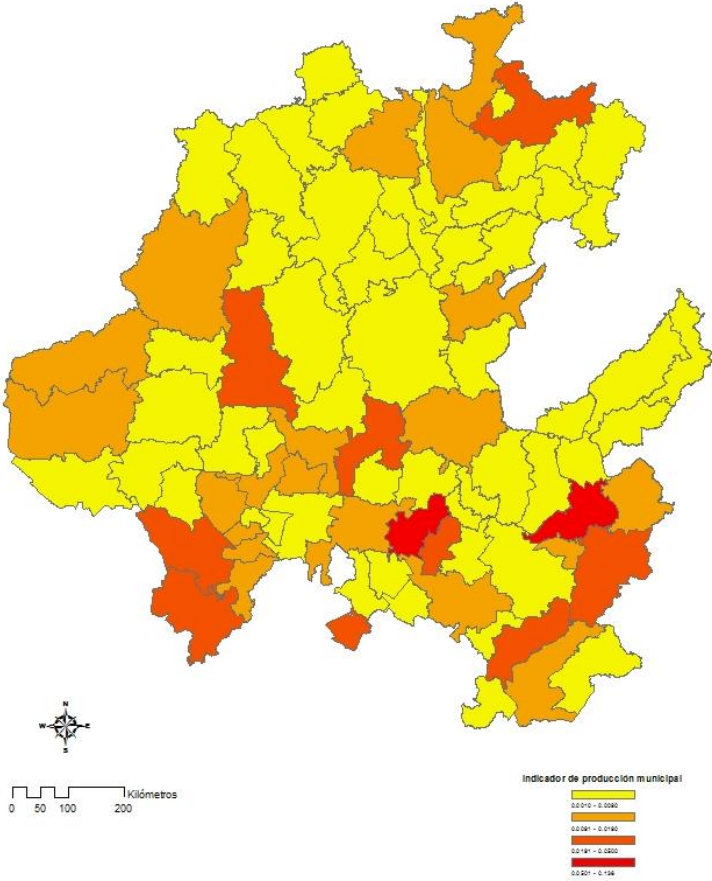
Tabla 3.3 Valores municipales del indicador de producción (crecimiento)

Municipio		Producción	Municipio		Producción	Municipio		Producción	Municipio		Producción
20	Eloxochitlán	0.001	17	Chapantongo	0.005	82	Zapotlán de Juárez	0.007	59	Tecoautla	0.013
33	Juárez Hidalgo	0.001	31	Jacala de Ledezma	0.005	15	Cardonal	0.007	23	Francisco I. Madero	0.013
47	Pacula	0.002	21	Emiliano Zapata	0.005	11	Atlapexco	0.007	2	Acaxochitlán	0.014
43	Nicolás Flores	0.002	75	Tolcayuca	0.005	1	Acatlán	0.007	46	San Felipe Orizatlán	0.014
79	Xochicoatlán	0.003	68	Tianguiestengo	0.005	6	Alfajayucan	0.007	84	Zimapán	0.014
38	Mineral del Chico	0.003	22	Epazoyucan	0.005	80	Yahualica	0.008	83	Zempoala	0.015
4	Agua Blanca de Iturbide	0.003	39	Mineral del Monte	0.005	18	Chapulhuacán	0.008	8	Apan	0.016
45	Omitlán de Juárez	0.003	57	Singuilucan	0.006	27	Huehuetla	0.008	41	Mixquiahuala de Juárez	0.016
34	Lolotla	0.004	49	Pisaflores	0.006	37	Metztitlán	0.008	29	Huichapan	0.017
71	Tlahuiltepa	0.004	55	Santiago de Anaya	0.006	25	Huautla	0.009	67	Tezontepec de Aldama	0.018
36	San Agustín Metzquititlán	0.004	44	Nopala de Villagrán	0.006	50	Progreso de Obregón	0.009	16	Cuautepec de Hinojosa	0.020
40	La Misión	0.004	60	Tenango de Doria	0.006	62	Tepehuacán de Guerrero	0.010	61	Tepeapulco	0.020
64	Tepetitlán	0.004	24	Huasca de Ocampo	0.006	12	Atotonilco el Grande	0.010	3	Actopan	0.021
72	Tlanalapa	0.004	53	San Bartolo Tutotepec	0.006	74	Tlaxcoapan	0.010	63	Tepeji del Río de Ocampo	0.031
65	Tetepango	0.004	14	Calnali	0.006	10	Atitalaquia	0.010	30	Ixmiquilpan	0.032
32	Jaltocán	0.004	78	Xochiatipan	0.006	13	Atotonilco de Tula	0.012	69	Tizayuca	0.034
35	Metepec	0.004	58	Tasquillo	0.006	52	San Agustín Tlaxiaca	0.012	76	Tula de Allende	0.041
42	Molango de Escamilla	0.004	9	El Arenal	0.006	81	Zacualtípán de Ángeles	0.012	28	Huejutla de Reyes	0.044
7	Almoloya	0.004	70	Tlahuelilpan	0.006	56	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0.012	51	Mineral de la Reforma	0.048
66	Villa de Tezontepec	0.004	19	Chilcuautla	0.007	54	San Salvador	0.013	77	Tulancingo de Bravo	0.057
26	Huazalingo	0.004	5	Ajacuba	0.007	73	Tlanchinol	0.013	48	Pachuca de Soto	0.106

Fuente: Elaboración con base en datos económicos y de población, Inegi 2010.

Los municipios con mayor grado de participación se localizan en el sur del estado; Pachuca, Mineral de la Reforma, Tulancingo, Tula, Tizayuca y Huejutla en el norte. Los que menos participan en la producción son Eloxochitlán, Juárez Hidalgo y Pacula, entre otros, como lo deja ver el siguiente mapa:

Mapa 3.2 Indicador de producción municipal 2010.



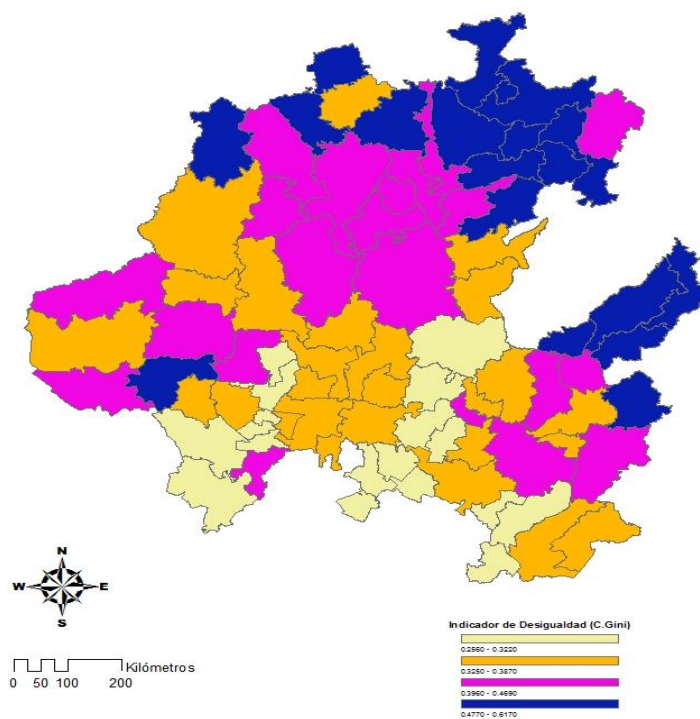
Fuente: Elaboración con base en datos económicos y de población INEGI 2010.

3.6 Desigualdad

Si el escenario planteado en cuanto a la pobreza, a la producción y participación del estado para con la federación no fuera suficientes para mostrar las generalidades que sobre estos aspectos persisten en Hidalgo, es posible medirlo y recurrir a un indicador donde quede plasmado el tenor de la desigualdad, a través de coeficiente de Gini ¹⁵⁹.

Lo anterior se muestra en la siguiente tabla en conjunto con el mapa que plantea el escenario visual respecto a ésta variable, en donde se observa en algunos municipios disparidades importantes en la distribución del ingreso, este es el caso de 13 municipios (color azul), donde existe la mayor desigualdad.

Mapa 3.3 Valores de coeficientes de Gini. Hidalgo 2010



Fuente: Elaboración con base en estadísticas de coeficiente de Gini 2000, ENIGH, 2009 y XII Censo.

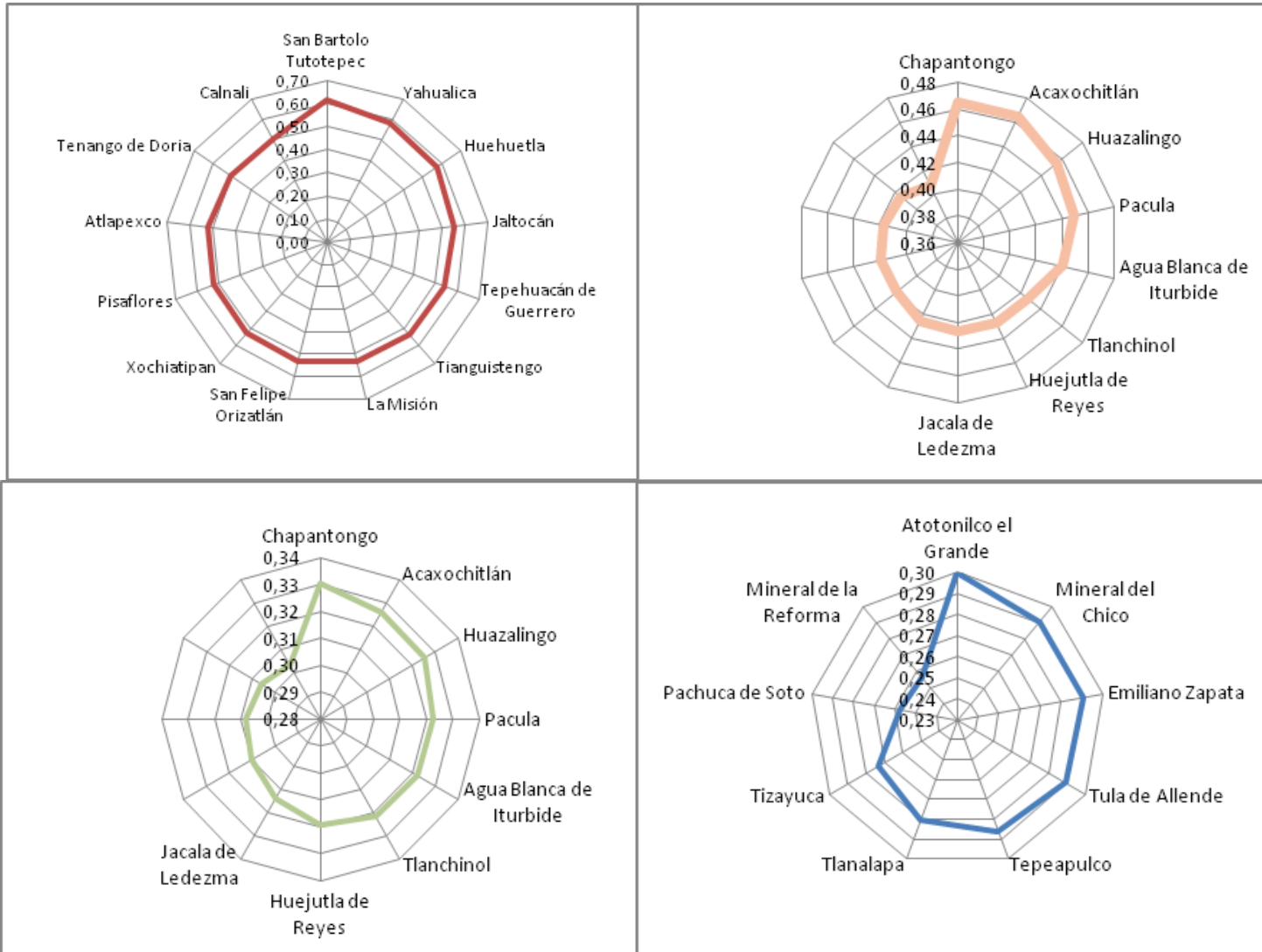
¹⁵⁹ El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Tabla 3,4 Coeficiente de Gini 2010 para PEA seleccionada

Municipio		Gini M	Municipio		Gini M	Municipio		Gini M	Municipio		Gini M
53	San Bartolo Tutotepec	0.6171	25	Huautla	0.4656	24	Huasca de Ocampo	0.3855	56	Santiago Tulantepec	0.3303
80	Yahualica	0.5858	1	Acatlán	0.4642	18	Chapulhuacán	0.3829	9	El Arenal	0.3255
27	Huehuetla	0.5760	71	Tlahuiltepa	0.4544	7	Almoloya	0.3724	3	Actopan	0.3255
32	Jaltocán	0.5551	34	Lolotla	0.4496	81	Zacualtipán de Ángeles	0.3659	41	Mixquiahuala de Juárez	0.3222
62	Tepehuacán	0.5430	79	Xochicoatlán	0.4400	84	Zimapán	0.3652	50	Progreso de Obregón	0.3221
68	Tiangustengo	0.5354	6	Alfajayucan	0.4279	30	Ixmiquilpan	0.3629	75	Tolcayuca	0.3215
40	La Misión	0.5345	39	Mineral del Monte	0.4270	29	Huichapan	0.3610	66	Villa de Tezontepec	0.3193
46	San Felipe Orizatlán	0.5320	33	Juárez Hidalgo	0.4263	5	Ajacuba	0.3598	70	Tlahuelilpan	0.3144
78	Xochiatipan	0.5294	20	Eloxochitlán	0.4253	36	San Agustín Metzquititlán	0.3572	63	Tepeji del Río	0.3100
49	Pisaflores	0.5247	59	Tecozautla	0.4195	55	Santiago de Anaya	0.3556	74	Tlaxcoapan	0.3081
11	Atlapexco	0.5172	37	Metztitlán	0.4193	45	Omitlán de Juárez	0.3555	10	Atitalaquia	0.3057
60	Tenango de Doria	0.5077	42	Molango de Escamilla	0.4170	23	Francisco I. Madero	0.3525	82	Zapotlán de Juárez	0.3030
14	Calnali	0.5051	15	Cardonal	0.4147	52	San Agustín Tlaxiaca	0.3451	12	Atotonilco el Grande	0.2996
17	Chapantongo	0.4971	13	Atotonilco de Tula	0.4077	22	Epazoyucan	0.3422	38	Mineral del Chico	0.2909
2	Acaxochitlán	0.4932	57	Singuilucan	0.4043	64	Tepetitlán	0.3389	21	Emiliano Zapata	0.2908
26	Huazalingo	0.4909	43	Nicolás Flores	0.4014	65	Tetepango	0.3376	76	Tula de Allende	0.2893
47	Pacula	0.4837	19	Chilcuautla	0.4004	67	Tezontepec de Aldama	0.3365	61	Tepeapulco	0.2867
4	Agua Blanca	0.4810	35	Metepec	0.4003	77	Tulancingo de Bravo	0.3339	72	Tlanalapa	0.2802
73	Tlanchinol	0.4770	44	Nopala de Villagrán	0.4001	8	Apan	0.3328	69	Tizayuca	0.2733
28	Huejutla de Reyes	0.4769	16	Cuautepec de Hinojosa	0.3960	83	Zempoala	0.3318	48	Pachuca de Soto	0.2574
31	Jacala de Ledezma	0.4688	58	Tasquillo	0.3870	54	San Salvador	0.3305	51	Mineral de la Reforma	0.2561

Fuente: Elaboración con base en estadísticas de coeficiente de Gini 2000, ENIGH, 2009 y XII Censo.

Gráficos 3.9 Valores de coeficientes de Gini municipales según rangos 2010



Fuente: elaboración con base en estadísticas de coeficiente de Gini 2000, ENIGH, 2009 y XII Censo.

La descripción o señalamiento de generalidades en cuanto al estado de Hidalgo, muestra un contexto en donde las regiones han existido, existen y existirán, basadas en una diversidad de criterios, características –como las mencionadas-, dependientes del uso, del para qué se les intenta catalogar.

Con base en Ramírez y Jiménez (2009:8), en el estado han existido por lo menos 5 regiones características que todavía el día de hoy son reconocidas desde un punto de vista topográfico, medioambiental y socioculturalmente: la Sierra, la Huasteca, el Valle del Mezquital, la región de los Llanos y el Valle de Tulancingo.

De igual forma, estos autores plantean que existen al menos cuatro principales temáticas de Hidalgo en cuanto a la historiografía: el desarrollo minero que involucraba a los municipios de Pachuca y Real del Monte, la formación de las instituciones decimonónicas, la hacienda que si se considera la pulquera es una peculiaridad de la región de los Llanos, y lo que refiere al avance del clero (posterior a la toma de Tenochtitlan por los españoles).

3.7 Regionalización en Hidalgo

Una vez que se entiende la capacidad de poder llevar a cabo una regionalización basándose lógicamente en las características de las regiones, una de las maneras en como las acciones de las políticas públicas que ejecuta el gobierno se ven reflejadas, es a través de focalizar hacia dónde va dirigida, cuál será el impacto deseado, medirlo y evaluarlo.

Para hacerlo, hay que darle una territorialidad a lo que se pretende evaluar, pero antes de eso a lo que se pretende implementar, el saber la población objetivo y su ubicación, además de las características bajo las cuales interactúan, conociendo la infraestructura existente y las capacidades de crecimiento o de cambio de la misma.

Para el caso del estado de Hidalgo, se puede mencionar su composición en regiones naturales, regiones económicas, regiones por grado de marginación y diversas clasificaciones más de acuerdo a las características u objetivos a

considerar; empero, se ha observado que el gobierno estatal principalmente lleva a cabo una regionalización que busca orientarse hacia los fines mencionados pero sobre todo es de carácter administrativo gubernamental. Esto, quiere decir que lo hace con la finalidad de implementar políticas públicas que tengan el mayor impacto posible en la zona, políticas que no sólo se basen en un trasfondo asistencialista, sino que se reflejen en una fuente de crecimiento y mejoras de infraestructura que aboque al desarrollo de acuerdo a lo expresado en los documentos de planeación gubernamental.

Así, con base en decretos, tenemos que ha pasado de ocho regiones de desarrollo hasta llegar a 17 regiones para el 2011 (ver tabla 3.1), con lo que se busca beneficiar con un mejor alcance el impacto de las políticas públicas de desarrollo y la planeación que se hace, lo que se refleja en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 (PED).

Tabla 3.5 Regiones de desarrollo en Hidalgo		
Año	Número de regiones	Beneficio
1989	8 regiones de desarrollo	PED-Planeación
1996	13 regiones de desarrollo	
2004	Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social, artículo 28 crea 14 regiones y 3 sub regiones	
2011	17 regiones	

Fuente: Con base en el decreto que determina la regionalización de los municipios del estado libre y soberano de Hidalgo <http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/NormatecaE/Archivos/archivo1886.pdf>

La diferencia que existió entre el número de regiones de 2004 y las de 2011, se explica por el hecho de que tres subregiones subieron de nivel para obtener las 17 actuales y bajo las cuales está elaborado el PED, respondiendo a criterios de funcionalidad en términos económicos.

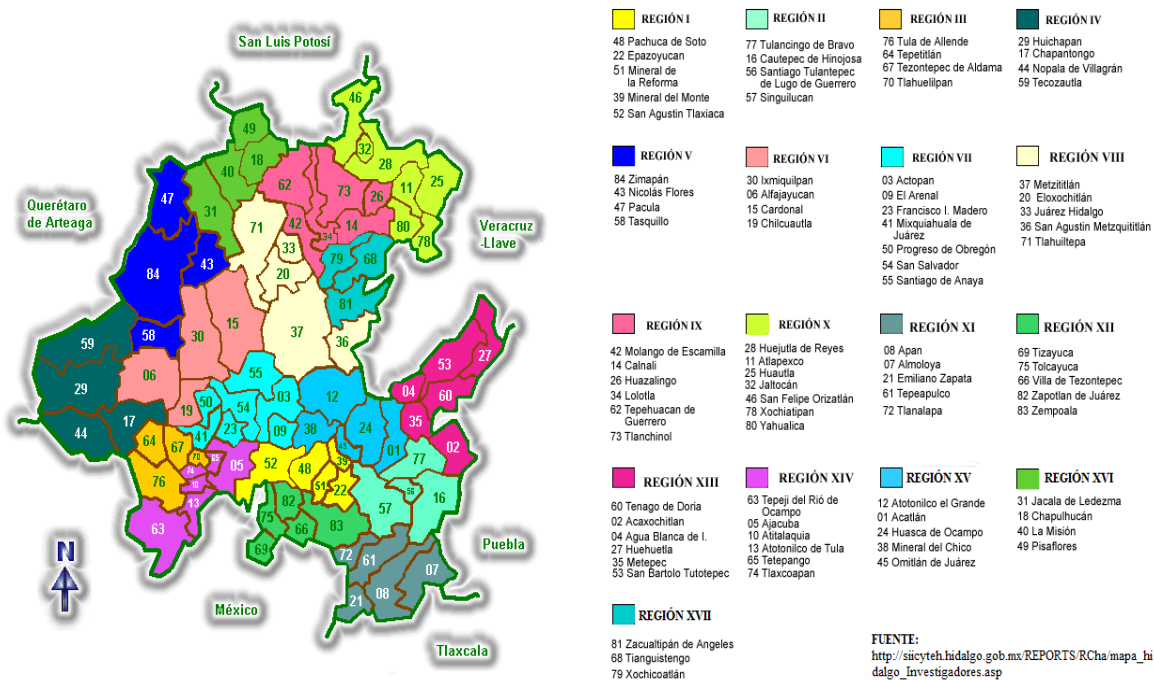
Las tres subregiones que pasaron a ser regiones fueron: la de Atotonilco el Grande, la de Jacala de Ledezma y la de Zacualtipán de Ángeles. Éstas se unieron a las de: Pachuca de Soto, Tulancingo de Bravo, Tula de Allende, Huichapan, Zimapán, Ixmiquilpan, Actopan, Metztitlán, Molango de Escamilla,

Huejutla de Reyes, Apan, Tizayuca, Zona Otomí-Tepehua y, Tepeji del río de Ocampo (ver Mapa 3.4).

Sin embargo, no se debe olvidar que aunado a esta regionalización, el territorio hidalguense cuenta en su interior con tres zonas metropolitanas¹⁶⁰, que son: la de Pachuca de Soto, la de Tulancingo y la de Tula de Allende. Sin hacer a un lado que varios municipios del estado de Hidalgo se contemplan dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Se menciona esta situación porque es un foco de atención debido a que el fenómeno de la metropolización que cobra cada vez mayor relevancia se encuentra inmerso en el estado, lo que representa conurbaciones y concentraciones mayores de población, trayendo consigo un incremento en la intensidad de las necesidades sociales, económicas, infraestructura, seguridad, entre otras.

¹⁶⁰ La condición de Zonas Metropolitana se adquiere a partir de los criterios de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y que en términos generales son: el conjunto de dos o más municipios o demarcaciones territoriales en los que se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio o demarcación que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. Adicionalmente, se considera como zona metropolitana: a) todos aquellos municipios, demarcaciones territoriales o asentamientos humanos que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, y b) aquéllos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de los Estados Unidos de América. En nuestro país hay 59 zonas metropolitanas: 11 tienen más de un millón de habitantes, 19 entre 500 y un millón de habitantes, las restantes 29 zonas metropolitanas se ubican en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes.

Mapa 3.4 Regionalización administrativa 2011

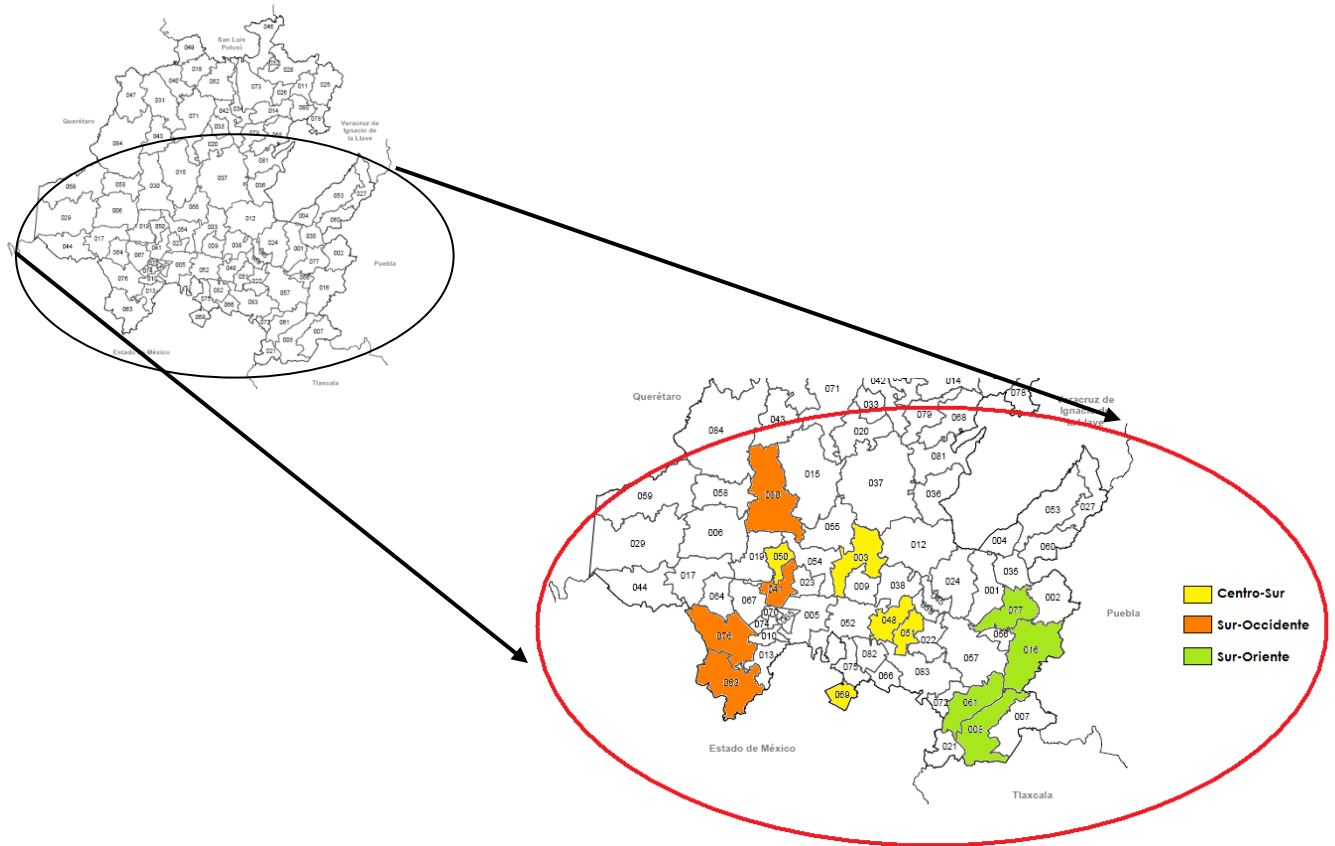


Dentro de la vertiente de la regionalización, como se ha mencionado, hay una diversidad en la manera en cómo se le considere, acorde a la finalidad que se pretenda trazar a raíz de la misma.

En todo caso, lo interesante es observar la potencialidad con la que la parte sur del estado se ha convertido al parecer en un polo de desarrollo importante de manera interna para Hidalgo.

Gutiérrez L., *et al.* (2008), plantea esta idea del crecimiento del sur del estado y de su desarrollo utilizando la determinación del PIB municipal (con cifras para 1998 y 2003), de las cuales se tomarán para este estudio sólo las más actuales. Con base a ello, en el sur de Hidalgo se encuentran municipios importantes dentro de tres regiones: centro sur, sur-occidente y, sur-oriente.

Mapa 3.5 Participación económica mayor municipal



Fuente: INEGI. Información Nacional por Entidad Federativa y municipios

Por lo tanto, en promedio para 2003, 15% de los municipios del estado de Hidalgo generaba cerca del 70% del PIB estatal, cuestión que es de llamar la atención junto con el aspecto territorial.

Señalando que dentro de estos municipios importantes de las tres regiones citados por el autor, no contempla a Atitalaquia y a Atotonilco de Tula, municipios situados también en esta parte sur y que representan bajo dicha metodología, 8.5 y 1.7% del PIB estatal, lo cual aumentaría el crecimiento y expectativa de aumento de desarrollo de esta zona.

3.8 Infraestructura y potencial de desarrollo

Las nuevas inversiones se han concentrado sobre todo en manufacturas electrónicas y eléctricas, automotriz y autopartes, textil y confección, alimentos, bebidas, tabaco, químicos y plásticos, así como el comercio y servicios especializados. Los procesos derivados de la globalización, dan pauta para que la RCP desarrolle los procesos de logística de competitividad en las cadenas globales de abasto y comercio.

En las zonas metropolitanas de nuestro estado se concentran diversas oportunidades de crecimiento económico y social para la población, que representan un desafío para la administración en la prestación de los servicios, por lo cual la planeación del desarrollo urbano deberá ser estratégica, respondiendo a la vocación de las zonas conurbadas y a las expectativas sociales. Sin duda, con políticas públicas de esta calidad y magnitud, las regiones metropolitanas serán las más próximas a reducir la brecha de pobreza y desigualdad social.

Tabla 3.6 Comunicaciones y transportes		
Longitud de la red carretera, según tipo de camino. 2008		
Tipo de camino		Kilómetros
Troncal federal (principal o primaria)	Pavimentada	869.7
Alimentadoras estatales (Carreteras secundarias)	Pavimentada a/	1 986.7
	Revestida	190.8
Caminos rurales	Revestida	5 969.3
Brechas mejoradas		2 392.6
Total estatal		11 409.1

a/ Comprende caminos de dos, cuatro o más carriles
Fuente: INEGI. Anuario Estadístico. Hidalgo. México

El estado de Hidalgo cuenta con 11,409.1 kilómetros de carreteras. Tiene además seis aeródromos en las ciudades de Pachuca, Huichapan, Molango, Ixmiquilpan, Tizayuca y Zimapán. El aeropuerto de Pachuca tiene una pista de 1,800 metros de largo por 30 de ancho con plataforma de aviación general, pernocta y servicios de combustible. Presenta un promedio de 4,500 operaciones anuales.

La red ferroviaria que complementa el sistema de comunicaciones del estado es de 978.5 kilómetros, equivalentes a 3 por ciento del total nacional, y consta de

255.7 kilómetros de vías troncales; 108.3 de ramales y 217.5 de vías secundarias; asimismo, 50.3 de vías particulares, 184.7 de vías auxiliares y 60 kilómetros de vías en desuso. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, calcula que en el estado de Hidalgo, en 2005, 90 por ciento de esta red presentaba una antigüedad de más de 50 años.

En materia de salud se tiene:

Tabla 3.7 Sector salud

Unidades médicas

	Total	Seguridad social			Asistencia social			
		IMSS	ISSSTE	PEMEX	IMSS-Oportunidades	SSAH	DIF	CRM
Estado	962	20	36	1	224	676	1	4
De consulta externa	927	12	33	0	220	660	0	2
De hospitalización general	33	8	3	1	4	15	0	2
De hospitalización especializada	2	0	0	0	0	1	1	0

Fuente: Elaboración propia según INEGI. Anuario Estadístico. Hidalgo. México. 2008

Tabla 3.8 Principales recursos materiales de las unidades médicas en servicio

Concepto	Total	Concepto	Total	Concepto	Total	Concepto	Total	Concepto	Total
Camas censables	1426	Áreas de urgencias	47	Consultorios	1722	Gabinetes de radiología	47	Bancos de sangre	5
Camas no censables	2274	Áreas de terapia intensiva	9	Ambulancias	245	Quirófanos	50	Farmacias	162
Incubadoras	120	Laboratorios	58						

Fuente: Elaboración propia según INEGI. Anuario Estadístico. Hidalgo. México. 2008

3.9 Competitividad del estado de Hidalgo

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) publicó los resultados de su “Índice de Competitividad Estatal 2014. Las reformas y los estados”, donde compara a las 32 entidades federativas del país¹⁶¹. El ICE está compuesto por 89 indicadores, categorizados en 10 subíndices para la evaluación:

¹⁶¹ El Índice de Competitividad Estatal 2014 (ICE) mide la capacidad de las entidades federativas para atraer y retener talento e inversiones. Para medir la productividad y el bienestar de los habitantes, nuestro Índice evalúa las capacidades estructurales y coyunturales de las entidades.

1. Sistema de derecho confiable y objetivo
2. Manejo sustentable del medio ambiente
3. Sociedad incluyente, preparada y sana
4. Economía dinámica y estable
5. Sistema político estable y funcional
6. Mercados y factores eficientes
7. Sectores precursores de clase mundial
8. Gobierno eficiente y eficaz
9. Sectores económicos con potencial y en vigorosa competencia
10. Aprovechamiento de las relaciones internacionales

Se considera que en términos generales, esos diez factores están estrechamente vinculados con los temas que la teoría económica, la experiencia internacional y, de alguna manera la práctica cotidiana y el sentido común asocian con el desarrollo económico. La infraestructura y la competitividad no pueden ser comprendidos si no se promueven conforme a políticas públicas de desarrollo regional que paulatinamente disminuyan las desigualdades económicas y se concreten en el territorio que las contiene.

La infraestructura forma parte del factor sectores precursores de clase mundial. Entre los indicadores que se analizan en este rubro se encuentran: líneas telefónicas y fijas por cada 100 habitantes; usuarios de Internet; potencial de los servicios de telecomunicaciones; productividad de las telecomunicaciones; longitud de la red carretera asfaltada; porcentaje de la red carretera, aeropuertos, destinos y vuelos.

Por otra parte, en un informe reciente del IMCO se destaca que México no se ha movido de su posición en el índice general en los últimos años: ocupó la posición

34 en 2001 y la 32 en 2010. También destaca que nuestro país ha logrado mantener una macroeconomía estable (pasó del lugar 35 al 25 durante el periodo 2007-2010) y ha avanzado ligeramente en los indicadores que señalan una tendencia hacia la innovación y sofisticación de los sectores económicos (del 32 al 31 en el mismo periodo). No obstante, se observan importantes rezagos en subíndices básicos para mantener la competitividad en el largo plazo: la prevalencia del Estado de Derecho (pasó del 34 al 35), el manejo sustentable del medio ambiente (del 38 al 39) y el sistema político que conduzca a acuerdos de manera pacífica (33 al 32).

La brecha entre los estados de más alta y de más baja productividad, se ha ensanchado. Los estados más competitivos a nivel internacional se encuentran al nivel de países como Grecia y Malasia, y los menos competitivos están en los niveles de El Salvador o la India. El estado de Hidalgo avanzó tres lugares con respecto al Índice estatal de 2006.

Según el IMCO los factores que mejoraron la puntuación del estado son:

- Economía estable y dinámica: el lugar 13 (la más alta en todos los subíndices), está 10 por ciento por encima de la media nacional.
- Gobiernos eficientes y eficaces: el lugar 20, está 10 por ciento por debajo de la media nacional.
- Mercados de factores eficientes: el lugar 23, está 11 por ciento por debajo de la media nacional.

Entre los factores que representan el reto mayor para las generaciones hidalguenses por venir, está en primer lugar nuestro sistema de derecho, como puede desprenderse de la siguiente lista:

- Sistema de derecho confiable y objetivo: el lugar 29, 23% por debajo de la media nacional.

- Aprovechamiento de las relaciones internacionales: el lugar 28, 51% por debajo de la media nacional.
- Manejo sustentable del medio ambiente: el lugar 26, 22% por debajo de la media nacional.
- Sociedad incluyente, preparada y sana: el lugar 26, 24% por debajo de la media nacional.
- Sistema político estable y funcional, el lugar 26, 30% por debajo de la media nacional.
- Sectores económicos en vigorosa competencia: el lugar 26, 53% por debajo de la media nacional.
- Sectores precursores de clase mundial: el lugar 25, 36% por debajo de la media nacional.

La dinámica económica del estado está representada principalmente por micro, pequeñas y medianas empresas que conforman más del 80 por ciento del total estatal. Considerando el número de empresas instaladas, los sectores con mayor participación en la industria son: textil, metalmecánico, automotriz, construcción, alimentos, mueblarías, joyería, talabartería y calzado, entre otros.

Los productos que integran el sector industrial alimentario en el estado son: café, malta, miel de abeja, mermeladas, bebidas gaseosas, productos para la panificación, embutidos, leche y sus derivados.

El estado es sede de las compañías cementeras como la Cooperativa Cruz Azul y alberga instalaciones de otras como Tolteca y recientemente inauguraron la planta cementera de Fortaleza, de última generación, en la localidad El Palmar, Santiago de Anaya, considerada la más moderna de México y América Latina.

También destacan las empresas lecheras situadas en la región de Tizayuca como son Alpura y Real de Tizayuca (a mediados de 2014 se anunció el cierre de la planta de Lala que sólo compraba unos 3 mil litros a los productores locales y que

ello no representa un golpe a la producción lechera del lugar). Cabe mencionar que en Pachuca se ubica la compañía Santa Clara. Paralelo al esfuerzo logrado en Tizayuca, se suma el alcanzado en Tulancingo y en el Valle del Mezquital, que son las principales zonas productoras de leche en la entidad.

La industria petrolera en la entidad está integrada por una planta de refinación y una de petroquímica básica. El volumen de producción promedio de refinados fue de 127'821,900 barriles. De estos, 40.1 % correspondió a gasolinas; 28.5 % a combustóleos; 19.3 % a diésel; 6.3 % a kerosinas y el resto a gas licuado, combustible industrial y asfaltos.

Entre las industrias de transformación y manufactureras destacan: la siderúrgica, la fabricación de maquinaria y equipos y materiales de transporte (concentrada en Ciudad Sahagún, Tepeapulco); la industria textil (en Tulancingo, Cuauhtepic de Hinojosa y Tepeji del Río) y de calzado (en Pachuca de Soto); y las fábricas de cemento (Tula de Allende). Posee también industria eléctrica y electrónica, química, de curtiduría y hule y de elaboración de aceite, jabones y sidra.

En cuanto a la localización industrial se observa una elevada concentración en algunos municipios como Tepeapulco (en el que se encuentra Ciudad Sahagún), Tepeji del Río de Ocampo, Pachuca de Soto, Tula de Allende y Tulancingo de Bravo.

En la agricultura, sobresale el cultivo de cereales como son maíz, cebada, trigo, entre otros, si bien también se cultiva el chile, tomate, aguacate y en zonas de la sierra, el plátano y el café. En cuanto a los frutales, los principales son la manzana y el durazno. La zona de agricultura más extensa es la bañada por el río Tula. La producción de cosechas no tradicionales para la elaboración de productos novedosos como son: preparaciones a base de amaranto, xoconostle y miel de maguey.

La importancia de la ganadería, radica en el gran número de familias que se dedican a esta actividad. De la superficie total del estado, 38 por ciento se dedica a la actividad ganadera, cubriendo con esta actividad alrededor de 800 mil

hectáreas. Para la matanza de ganado en el estado se tienen registrados 34 rastros.

Hidalgo cuenta con una amplia tradición ovina a nivel nacional: 75 por ciento del inventario de ganado ovino se concentra en las regiones de Apan, Tulancingo de Bravo, Pachuca de Soto, Tizayuca, Actopan e Ixmiquilpan. Es un estado con importantes actividades pesqueras acuícolas; produce anualmente: 3,531.3 toneladas con un valor de 52.2 millones de pesos. Las principales especies que se capturan son la mojarra tilapia, carpa, trucha y charal. Las medidas regulatorias de esta actividad existen, pero no se cuentan con estudios biológicos y pesqueros que den soporte a las medidas vigentes para garantizar la sustentabilidad de las pesquerías. También existen diversas piscifactorías donde se crían principalmente truchas y carpas.

Destaca la venta de alimentos al mayoreo, donde se distribuyen entre otros productos frutas, huevos y bebidas. En esta rama hay cerca de 609 unidades económicas con un personal de 5,410 personas. El siguiente en importancia es el de establecimientos distribuidores de productos madereros, textiles, farmacéuticos, insumos de origen agropecuario y otros. La mayor parte de estas actividades se encuentran concentradas en los municipios de Pachuca de Soto, Tulancingo de Bravo, Actopan, Huejutla de Reyes y Tula de Allende.

El impacto de la industria turística se traduce directamente en aumento de ingreso de las familias, creación de empleos y desarrollo regional. La entidad cuenta con 391 establecimientos de diversas categorías para hospedaje con 8,497 habitaciones en total.

Los principales corredores turísticos del estado son: Corredor de la Montaña, Corredor Tolteca, Corredor de Balnearios, Corredor de Haciendas, Corredor de los Cuatro Elementos y el Corredor Sierra Huasteca. Las denominadas rutas turísticas son: Ruta Balnearios, Historia y Salud, Ruta de la Buena Fe, Ruta Teotihuacan y la Ruta Pachuca y sus alrededores. El Corredor de Balnearios (Ixmiquilpan,

Actopan, El Arenal, Cardonal, Tasquillo, Huichapan, Tula de Allende), es una serie de balnearios de aguas termales.

Las localidades mineras de Huasca de Ocampo. Mineral del Monte y Mineral del Chico son pueblos inscritos dentro del programa de la Secretaría de Turismo denominado Pueblos Mágicos, además de Hichapan. El Corredor de la Montaña (Mineral del Monte, Huasca de Ocampo, Atotonilco el Grande, Mineral de Chico), es visitado por su atractivo ecológico, donde se puede practicar deportes como rapel, alpinismo, canotaje, pesca deportiva y parapente.

La minería es una de las actividades con mayor tradición en la entidad y renombre a nivel internacional. Cuenta con depósitos minerales metálicos distribuidos en diversas regiones de la entidad; además, un amplio territorio de superficie está constituido por roca caliza, basaltos y agregados pétreos naturales, cuya explotación ha generado importantes polos de desarrollo industrial con la instalación de empresas productoras de cantera, cal, grava, arena y otros materiales para la construcción.

En el estado hay cinco plantas beneficiadoras de minerales metálicos, una en Pachuca, tres en Zimapán y otra en el municipio de Lolotla. Las empresas más importantes son la compañía Real del Monte y Pachuca, S.A., y la Compañía Minera Autlán. Los principales minerales que se extraen de sus minas son azufre, zinc y plomo; también se extraen plata y oro. Del valor de la producción minera estatal, el magnesio representa 28 por ciento; zinc 18.7; plata 14.3; caliza 12.9; plomo 7.7; y el resto de los minerales como cobre, oro, cadmio, arena, arcilla, calcita, azufre, mármol y diatomita el 18 por ciento.

3.10 Clasificación de proyectos de infraestructura

En el presente apartado se mencionará la importancia de la política pública de infraestructura orientada al desarrollo regional. En este sentido, el portal “arregional” (2008:2) nos explica la relevancia y sus efectos que puede propiciar la implementación de una política de infraestructura apropiada:

El desarrollo de una infraestructura adecuada es un aspecto fundamental para el crecimiento del país, ya que contribuye a la integración de los procesos productivos locales, además de elevar la eficiencia de los mismos; a través de la reducción en costos y operación de las empresas, con lo cual se incrementan las oportunidades para colocar productos en los mercados nacional e internacional a un precio y calidad competitivos.

De igual manera, el desarrollo de infraestructura física y humana, eleva los niveles de vida de la población al proveer un conjunto de servicios esenciales (agua, drenaje, electricidad, salud, etcétera). Es por estas razones que se hace necesaria la ampliación, diversificación y mejora de los servicios de infraestructura, más aún en el entorno de competitividad global que enfrenta México, el cual exige cada vez más un mayor nivel de productividad y eficiencia.

Ahora bien, la firma de consultoría y auditoría denominada Deloitte (2009:6), nos describe los efectos de la inversión en infraestructura:

- Mejora el acceso de las personas pobres y de las regiones menos desarrolladas a las actividades productivas.
- Provoca cambios en el nivel de desarrollo, la tasa de urbanización y la tasa de participación de la fuerza laboral.
- Está positivamente asociado con la calidad y el desarrollo de las instituciones.
- Dinamiza la economía por su efecto multiplicador (según algunos estudios, un aumento de la inversión en infraestructuras equivalente a un 1% del PIB, está asociado a un aumento del 2,8% del PIB).

De acuerdo al Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, se plantea que: “La infraestructura es sinónimo de desarrollo económico, social y humano. El crecimiento económico y las oportunidades de bienestar de las Naciones están claramente correlacionados con el grado de desarrollo de su infraestructura. Los países con que competimos están dando la más alta prioridad a la modernización de su infraestructura, porque saben que es una condición para triunfar en la

economía global”. Es por ello, que las políticas públicas de infraestructura buscan consolidar y ampliar la actividad económica de los municipios, ya que éstos son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado (artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En el vigente Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018, se argumenta que su finalidad es contar con una visión integral de largo plazo, basada en tres ejes rectores: desarrollo regional equilibrado; desarrollo urbano y conectividad logística.

En el caso del estado de Hidalgo, dicho Plan contempla alrededor de 24 proyectos con un monto de \$233,680.70 millones de pesos, divididos en los rubros de Comunicaciones y Transportes, Energía, Hidráulico, Salud y Turismo.

Tabla 3.9 Proyectos Estratégicos del Estado de Hidalgo 2014-2018			
1. SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES			
Nombre del Proyecto	Descripción	Entidad Federativa	Inversión Total Estimada (millones de pesos de 2014)
Entronque México-Pachuca Villa de Tezontepec	Construcción de entronque y 7 km de carretera	Hidalgo	\$142.00
Pachuca-Huejutla, Tramo Atotonilco Zacualtipán	Modernización tipo A4 a 4 carriles y tipo A2 a 2 carriles, con acotamientos en la longitud de 6.2 y 32.9 km. respectivamente y la construcción de nuevos tramos tipo A2, con acotamientos, en una longitud de 39.2 km. Incluye la construcción de 5 entronques a desnivel	Hidalgo	\$2,020.00
Portezuelo Palmillas	Ampliación a 4 carriles 21 metros (A4)	Hidalgo y Querétaro	\$1,017.10
2. SECTOR ENERGÍA			
Tula-Villa de Reyes	Longitud de 279 km	Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco y San Luis Potosí	\$5,418.00
1620B: "274 SE 1620 Distribución Valle de México" (2a Fase)	10 Subestaciones Eléctricas y 4 Líneas de Transmisión MVA: 420; MVAr: 73.8; Alim.: 83 y KM-C: 26.2	Distrito Federal y Hidalgo	\$1,134.00
1620: "274 SE 1620	20 Subestaciones Eléctricas y 11 Líneas de Transmisión	Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo	\$2,318.40

Tabla 3.9 Proyectos Estratégicos del Estado de Hidalgo 2014-2018			
Distribución Valle de México" (Fases 1 y 2)	MVA: 1,200; MVAR: 198; Alim.: 206 y KM-C: 42.3		
Proyecto tipo: Nueva capacidad de refinación, región Centro		Guanajuato e Hidalgo	\$92,224.00
CC Central (Tula)	Central Ciclo Combinado con capacidad de 1,162 MW	Hidalgo	\$979.00
Red de Transmisión Asociada a la central CC Tula	1 Subestación Eléctrica MVA: 0.0, MVAR: 0.0, KM-C: 0.0, ALIM.: 19	Hidalgo	\$560.40
Uso eficiente de la energía en la Refinería Miguel Hidalgo	Conjunto de obras de inversión independientes entre sí que incluyen su infraestructura correspondiente de la obra, que buscan satisfacer metas distintas pero medibles y que contribuyen a incrementar el valor económico de la empresa bajo un marco normativo.	Hidalgo	\$485.40
Tren energético de la Refinería de Tula	Conjunto de obras de inversión independientes entre sí que incluyen su infraestructura correspondiente de la obra, que buscan satisfacer metas distintas pero medibles y que contribuyen a incrementar el valor económico de la empresa bajo un marco normativo	Hidalgo	\$276.80
Adecuación de los sistemas de desalado de crudo en la Refinería de Tula	Sustitución de internos de desaladoras con sistema bieléctricos y la instalación e integración del sistema general de drenado de tanques de crudo, incluye (líneas, accesorios, válvulas de interface en tanques faltantes, sistema Gun- Barrel)	Hidalgo	\$265.40
Adecuación de los sistemas de vacío de las plantas Combinada 1 y planta de vacío No. 2 de la Refinería de Tula	Adquisición del sistema de vacío de las plantas Combinada No. 1 y 2, incluye: Equipos y Materiales para tres bancos de tres etapas cada uno, yectores, instrumentación, tambor de purgas, sistema de atemperación de vapor, una bomba de vacío en cada banco	Hidalgo	\$180.50
Conversión de residuales de Tula	Con el propósito de incrementar la rentabilidad de la empresa mediante la sustitución de crudo ligero por	Hidalgo	\$44,819.00

Tabla 3.9 Proyectos Estratégicos del Estado de Hidalgo 2014-2018

	pesado disponible, así como con la producción de combustibles de alto valor agregado y mayor calidad. El alcance considera la instalación de 8 plantas nuevas, la modernización de 3.		
Tuxpan-Tula	Longitud de 237 km	Hidalgo y Veracruz	\$5,160.00
Construcción de ramal Charco Blanco - Querétaro de los poliductos Tula - Salamanca	Eliminar las restricciones de flujo que tiene el ducto Tula-Charco Blanco instalando un ramal de aproximadamente 30 km.	Hidalgo, Estado de México y Querétaro	\$228.00
Calidad de los Combustibles	Las inversiones realizadas en este proyecto apoyarán la sustentabilidad en el mediano y largo plazo a PR y su posición como empresa de clase mundial cuyos productos son competitivos en el mercado internacional, lo anterior se logrará suministrando gasolina Pemex Premium y Magna con calidad UBA.	Nuevo León, Tamaulipas, Guanajuato, Hidalgo, Veracruz, Oaxaca	\$16,827.10
Calidad de los Combustibles Fase Diésel para las refinerías de Madero, Minatitlán, Salamanca, Salina Cruz y Tula	Modernización menor de 8 plantas hidrodesulfuradoras de diesel, modernización mayor de 6 plantas hidrodesulfuradoras de diesel e instalación de 4 plantas nuevas en las refinerías de Madero, Minatitlán, Salina Cruz, Salamanca y Tula, con las que se podrá producir diesel de 15 ppm	Tamaulipas, Guanajuato, Hidalgo, Veracruz, Oaxaca	\$45,623.10
Infraestructura para incrementar la capacidad del Sistema de Almacenamiento y Distribución Tuxpan - México.	Incrementar la capacidad de transporte del Poliducto 24-18-14 Tuxpan TAD 18 de Marzo de 70 mbd a 140 Mbd, para satisfacer la creciente demanda de gasolinas del Área Metropolitana de la Cd. de México.	Veracruz, Hidalgo y Estado de México	\$1,086.50
3. SECTOR HIDRÁULICO			
Planta de tratamiento de aguas residuales Atotonilco	Proyecto ejecutivo, construcción, puesta en marcha y operación de una planta de tratamiento de aguas residuales con capacidad de 23 m3/s en época de estiaje y hasta 35 m3/s en época de	Hidalgo	\$9,563.90

Tabla 3.9 Proyectos Estratégicos del Estado de Hidalgo 2014-2018			
	lluvias.		
Presa El Yathé	Construcción de presa de almacenamiento de materiales graduados con capacidad útil para fines de riego de 40.5 Mm ³ y obras complementarias que permitirán consolidar 2,950 ha al riego.	Hidalgo	\$846.00
Protección para la Cuenca Pitahayas	Rectificación del Arroyo El Bosque sección trapecial entierra; construcción caja distribuidora; canalización del Dren Pitahayas-Aeropuerto-El Venado revestido de concreto armado; canalización Dren Pitahayas-Soriana-Rio de Las Avenidas revestido de concreto armado y, rectificación Dren El Venado.	Hidalgo	\$458.00
4. SECTOR SALUD			
Construcción de Hospital General nuevo en Hidalgo para atención de segundo nivel	Construcción de un Hospital General con 86 consultorios, 129 camas censables, 45 camas transitorias y 6 quirófanos	Hidalgo	\$1,548.10
6. SECTOR TURISMO			
Programas de Desarrollo Turísticos Regionales en las Entidades	Centro de Convenciones y Recinto Ferial	Hidalgo	\$500.00

Fuente: Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018

Como se observa en la Tabla 3.9, el sector con mayor inversión en infraestructura es el energético, del cual se pueden describir dos aspectos principales: primero, maneja el proyecto con mayor inversión que corresponde al “Proyecto tipo: Nueva capacidad de refinación, región Centro” con un monto de \$92,224 millones de pesos. Segundo, este sector energético en sus diversos proyectos cuenta con participación de otras entidades federativas, esto se puede traducir a que Hidalgo

se encuentra en una ubicación geográfica estratégica dentro de la República Mexicana. Lo anterior, conlleva a que el estado de Hidalgo tenga ventajas y oportunidades para un considerable desarrollo regional.

Asimismo, el sector hidráulico le sigue con menor inversión, aunque con un proyecto trascendental para el estado como es la “Planta de tratamiento de aguas residuales Atotonilco” con una inversión cercana a los 10 mil millones de pesos y que beneficiará fuertemente al sector agrícola.

De igual forma, en tercer término tenemos al sector de comunicaciones y transporte, resaltando el proyecto de “Pachuca-Huejutla, Tramo Atotonilco Zacualtipán” con una inversión aproximada de 2 mil millones de pesos. De acuerdo al PNI 2014-1018 “el sector comunicaciones y transportes promueve el desarrollo regional equilibrado, al eficientar la movilidad, reducir los costos de traslado y permitir que los bienes lleguen a su destino oportunamente. De esta manera, la política en materia de inversión en comunicaciones y transportes, tiene como uno de sus objetivos promover una mayor vinculación e integración entre las distintas regiones del país y con los mercados internacionales.”

En términos generales y siguiendo con la visión del Plan, la infraestructura en los sectores de comunicaciones y transportes, energía y turismo generan impactos directos en el crecimiento de la economía. Mientras que el sector hidráulico y de salud tienen un impacto más directo en el desarrollo social.

Ahora bien, existen principalmente tres compromisos contemplados durante el periodo de dicha planeación, los cuales son:

Tabla 3.10 Compromisos Gubernamentales con el Estado de Hidalgo 2014-2018			
1. SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES			
CG	Nombre del Compromiso	Entidad Federativa	Inversión Total Estimada (millones de pesos de 2014)
CG-079	Aviación General del Aeropuerto de Hidalgo	Hidalgo	1,088.00
CG-080	Continuar con la modernización de la Carretera Pachuca- Huejutla	Hidalgo	1,900.00
CG-082	Construir el Libramiento Ixmiquilpan	Hidalgo	1,100.00

Fuente: Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018

Si bien, todos los compromisos son trascendentales para el estado, en particular destaca el CG-079 “Aviación General del Aeropuerto de Hidalgo”, por un monto superior a los mil millones de pesos y el cual generaría ventajas para el estado de Hidalgo, como sería el caso de empleos directos e indirectos en dicha región, mayor nivel de urbanización, mejora en las actividades productivas, entre otras.

De la misma forma, dichos compromisos citados se enmarcarían en la categoría de comunicaciones y transportes, la cual es un sector trascendental para el estado de Hidalgo, ya que propicia una mayor y mejor conectividad entre el estado y otros lugares aledaños, tanto para el traslado o movilidad de bienes como de las personas.

Aunado a lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) mediante un boletín emitido en febrero del año 2014,¹⁶² señala que uno de sus objetivos como dependencia del gobierno federal es “el fortalecimiento y ampliación de las capacidades técnicas de las administraciones locales para la planeación, gestión y ejecución de proyectos de accesibilidad y movilidad urbana”. Es por ello, que en el estado de Hidalgo se están presentando proyectos enfocados a la movilidad urbana, no solo vista como una necesidad de las ciudades, sino también como una oportunidad de crecimiento de las Zonas Metropolitanas.

Finalmente, se busca que el proyecto de movilidad urbana sea tanto integral como sustentable, es decir, que sea un proyecto articulado el cual genere una serie de beneficios de distintos rubros: económicos, conectividad, ambientales y sociales.

3.11 Categoría de obras

En el estado de Hidalgo, a través de los años se percata como los proyectos de infraestructura juegan un papel trascendental para tener mejores oportunidades de desarrollo dentro del estado. Dentro de estos proyectos se encuentran desde el sector comunicaciones y transportes, hasta sectores como educación, salud,

¹⁶² Véase en el portal: <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2014/febrero-2014/18315/>

hidráulico, energético, etc., cada uno de éstos con su relativa importancia y que contribuyen al desarrollo regional del estado.

A continuación se señalarán algunos proyectos u obras realizadas y por realizar en Hidalgo, con el objetivo de ir analizando algunas de éstas y así poder revisar con el mesoanálisis la política de infraestructura considerada significativa.

Tabla 3.11. Proyecto u obras de infraestructura realizados en Hidalgo en el periodo 2010-2014				
AÑO	ESTADOS / MUNICIPIOS	PROYECTO U OBRA	INVERSIÓN	DESCRIPCIÓN
2010-2011	Pachuca, Tepeapulco	Proyectos de infraestructura carretera: Pachuca - Cd. Sahagún	\$ 823.9 mdp	Con una modernización de 38 km, los cuales corresponden hasta el 2010 y el 2011.
	Hidalgo y Querétaro	Proyectos de infraestructura carretera: Portezuelo – Límite de Estados Hidalgo/Querétaro.	\$ 573.1 mdp	Realizando hasta el 2011 un total de 18 km.
	Pachuca, Atotonilco el Grande	Carretera: Pachuca – Tampico Entronque Comanche – Atotonilco el Grande	\$ 525.5 mdp	Kilómetros modernizados 2010 de 9.4 km.
	Pachuca, Tizayuca	Carretera: México - Pachuca Tramo: T. Tizayuca - Pachuca	\$ 1,100 mdp	Con 5.0 km (tercer carril) modernizados en 2010.
2012	Pachuca	Primera etapa del Tuzobus	\$ 150 mdp (primera etapa)	- El Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo entregará la concesión del Tuzobús.
2012	San Agustín Tlaxiaca	Primera etapa de la construcción de la Ciudad del Conocimiento	\$ 1,500 mdp (Primera etapa)	La Ciudad del Conocimiento se empezó a construir en agosto del 2012, es un complejo destinado a la educación, el desarrollo de tecnología y la investigación, que tendrá una superficie de 178 hectáreas en Santiago Tlapacoya, de las cuales 60 hectáreas estarán destinadas al Instituto Politécnico Nacional.

Tabla 3.11. Proyecto u obras de infraestructura realizados en Hidalgo en el periodo 2010-2014				
2013	Huejutla, Huehuetla	Construcción de dos Unidades Médicas Rurales en las comunidades del municipio huasteco de Huejutla y la localidad serrana de Huehuetla	\$ 12 mdp	Las Unidades Médicas Rurales permitirán ofrecer servicios de salud con calidad, es decir, la población contará con espacios especializados para ser atendidos.
2013	Tula, Tlaxcoapan y Atitalaquia.	Refinería Bicentenario de Hidalgo	A la fecha fueron invertidos 3 mil 200 millones de pesos, de los cuales 435 fueron para trabajo de campo y 2 mil 600 para estudios de preinversión e ingeniería.	-
2013	Alfajayucan	Construcción de mega presa "El Yathé"	\$ 600 mdp	La superficie de riego para producción agrícola en la entidad se incrementará en un 45 por ciento, con lo que pasará de 6 mil 420 hectáreas a 9 mil 370, lo que beneficiará de manera directa a 2 mil 600 familias hidalguenses. Además, almacenará 44 millones de metros cúbicos de agua que servirá para el riego de parcelas, con lo que la producción agrícola en la entidad se incrementará en aproximadamente 160 mil toneladas anuales.
2014	Pachuca	Planean mega drenaje del Río de las Avenidas	-	Buscan edificar tres estructuras para cruce del cauce con el objetivo de captación de agua y para disminuir los riesgos de daño por inundaciones causados por los desbordamientos.

Tabla 3.11. Proyecto u obras de infraestructura realizados en Hidalgo en el periodo 2010-2014				
2014	Tizayuca	Proyecto Platah	\$ 1,500 mdp	Se construirá una plataforma industrial, logística y comercial que albergará a un número todavía indeterminado de empresas en 343 hectáreas. Está destinada a convertirse en el nuevo polo industrial del país, lo cual implicará el sano crecimiento de la zona metropolitana de Pachuca y del Valle de México.
2014	Atotonilco de Tula	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Atotonilco	\$ 10,130 mdp	Esta obra será de gran beneficio para los hidalguenses, ya que mejorará las condiciones sanitarias de la población y permitirá utilizar agua tratada en la agricultura (conservando los nutrientes de las aguas residuales pero eliminando los contaminantes), además de facilitar la tecnificación de los sistemas de riego y la producción de cultivos de mayor valor agregado. Este proyecto ya comenzó a operar en 2013, aunque aún no se ha concluido por completo.
2014	Tizayuca	Aviación General del Aeropuerto de Hidalgo	\$ 1,088 mdp	se construirá un nuevo aeropuerto que puede ser internacional, alternativo al de la ciudad de México, o servir de terminal de carga.

Fuente: Diversos periódicos de circulación nacional y estatal (Milenio, El Universal, El Financiero, Criterio principalmente).
 Publicación de la Dirección General del Centro de SCT Hidalgo. Véase en:
<http://www.slideshare.net/CICMoficial/proyectos-de-infraestructura-carretera-relevantes-en-hidalgo-sct-hidalgo-reunin-regional-en-puebla>

De acuerdo a la tabla 3.11, se describen cuatro proyectos de infraestructura que sobresalen por su monto de inversión, así como la zona donde se pretende o se están implementando: el Proyecto PLATAH y el Aeropuerto en Tizayuca, la

construcción de la Ciudad del Conocimiento en San Agustín Tlaxiaca y el Tuzobus en Pachuca.

Conforme a Gutiérrez L., et al. (2008), se observa la oportunidad de crecimiento y desarrollo en la zona centro sur (Pachuca y Tizayuca) como lo describe dicho investigador.

Ahora bien, dichos proyectos pertenecen a distintos sectores de infraestructura: el industrial, de educación y el de comunicaciones y transportes, pero, al final, todos van encaminados hacia un mismo objetivo: el desarrollo regional del estado.

Conforme a lo anterior y de acuerdo a lo señalado en el Plan Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018, se considera importante retomar el segmento de comunicaciones y transportes, y enfocarse al tema de movilidad urbana, ya que se tendría un beneficio directo tanto en el crecimiento económico como en el impacto del desarrollo social.

En este sentido, para Baranda B., et al. (n.d.:6) “La movilidad ocupa un papel central en la sociedad, en tanto que permite la comunicación, la actividad económica e integra los espacios y las actividades; es una necesidad de todas las personas para poder acceder a los bienes y servicios básicos que hacen posible una vida digna”.

Respecto al proyecto de movilidad urbana y a su rol relevante que tiene en la sociedad, lo retomamos en función de que la investigación se orientará al Sistema Integrado de Transporte Masivo del estado de Hidalgo “Tuzobus”.

Dicho proyecto del “Tuzobus”, es un nuevo medio de transporte, el cual desde sus inicios se planteó como un sistema de autobús de tránsito rápido y es conocido por las siglas BRT (Bus Rapid Transit). Este proyecto de movilidad urbana dio inicio oficialmente a finales de octubre del 2013, cuya primera ruta tuvo una inversión de 850 millones de pesos.¹⁶³

¹⁶³ Arranca la construcción del Tuzobús. Milenio Diario (29 de octubre de 2013). Consultado el 10 de noviembre de 2014.

Capítulo 4

**Mesoanálisis de la política pública
“Sistema Integrado de Transporte
Masivo de Hidalgo”
(Proyecto Regional de Movilidad
Urbana de la Zona Metropolitana de
Pachuca)**

4.1 Introducción

En el capítulo primero observamos que el desarrollo regional se explica en gran medida por las diferencias que los territorios experimentan con relación a otros. Este es un tema que económicamente ha sido estudiado con atención y que ha dado como resultado diversas interpretaciones y en las cuales han intervenido un sin fin de disciplinas. Para nosotros, se trata de asumir las diferencias a través del papel de la infraestructura.

La infraestructura es un concepto que hace referencia a los soportes de actividades y medio indispensable para la producción, es uno de los elementos que en mayor medida se pueden referenciar en las economías surgidas después de la revolución industrial. De acuerdo con Cipolla (1981) entre los años 1780 y 1850 la revolución industrial cambió súbitamente a Inglaterra y, de acuerdo con su opinión, abrió la puerta a un mundo completamente nuevo, uno que permitió nuevos aprovechamientos de recursos y energía, que posicionó a elementos como el acero, carbón, vapor y la electricidad como medios indispensables para la producción¹⁶⁴. En esta idea resulta muy importante rescatar que los medios de aprovechamiento se reflejaron en el tipo de industria para la transformación, empresas, maquinaria y medios de transporte modernos para ese tiempo¹⁶⁵. Volviendo a nuestro capítulo primero, existen diversas teorías que explican, a partir de estos cambios, como es que las decisiones del tipo de formación de infraestructura, su localización y los nodos de comunicación que intervienen en la producción, juegan un papel muy importante para la generación de riqueza.

¹⁶⁴ Cipolla realiza una disertación muy interesante: asume que la revolución industrial en su sentido formal se define como el proceso en el cual una sociedad adquiere el control sobre vastos recursos de energía inanimada, pero lo realmente esencial, es que reconoce que esta definición es injusta pues la revolución industrial fue el origen de cambios no sólo económicos, sino de carácter social, cultural y político. El grupo de los países más industrializados (G7, G8 y G20) y su importancia en el ámbito internacional es producto, por ejemplo, de este tipo de conceptualizaciones.

¹⁶⁵ El texto *The Industrial Revolution* (Ross, 2008) muestra de manera didáctica la importancia y el tipo de infraestructura que tuvo que ser creada para albergar los cambios productivos observados durante el proceso de estos casi 100 años de auge de la producción en Europa.

Pero no sólo una visión de referencia histórica es importante. También es relevante observar como las economías contemporáneas se han diferenciado de otras basando este fenómeno en la formación de capital e infraestructura¹⁶⁶.

Como hemos visto, la intensidad y grado de formación de infraestructura depende de diversas variables. Por sólo retomar algunas de las investigaciones actuales, es posible mencionar ciertos tipos de infraestructura de acuerdo al tipo de industria observable¹⁶⁷:

- Las industrias orientadas a los mercados de mano de obra, donde el tipo de infraestructura se asocia a regiones y áreas centrales o centralizadas y donde el ahorro en costos de transporte y la movilidad que esto represente es el principal motivo para la instalación y reproducción de nueva infraestructura.
- Industrias de montaje, que de acuerdo a su perfil requieren elevadas cantidades de insumos como armadoras, promueven la construcción de comunicaciones e inmuebles de almacenamiento.
- Industrias básicas de transformación: dadas las demandas de la gran cantidad de suelo, requieren de infraestructura pesada, máquinas y herramientas que se encuentren alejadas de las ciudades, evitando con ello fenómenos de contaminación. Aquí las vías de comunicación son fundamentales, así como los medios de provisión de energía y recursos como el agua.
- Industria de la construcción, que requiere grandes extensiones de tierra para aprovechar el suelo desde el punto de vista habitacional y que no implica el desarrollo de infraestructura, más bien se valen de otras para operar.

¹⁶⁶ Vale la pena señalar que debe existir una correcta interpretación de las denominadas, primera, segunda y tercera revolución industrial para colocar en escenarios de utilidad los tipos de infraestructura que en ellas se desarrolla. Mientras en las primeras, la infraestructura es física, en la última esta comienza a tomar un papel vinculado a las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, pero una señal común es que, entonces, se ha fortalecido la industria física de manera importante. Para una mayor referencia véase (Dosi, 2013).

¹⁶⁷ Estas son un conjunto de tipologías que Kunz (2003) establece, rescatando a autores como Carter (1981), Pred (1964) entre otros.

- Industrias localizadas a lo largo de vías de comunicaciones radiales, que requieren grandes extensiones de terreno, infraestructura logística y de manufactura y almacenamiento para realizar distribuciones adecuadas de lo que producen.
- Industrias de localización suburbanas, que demandan notables extensiones de tierra y se caracterizan por la demanda de infraestructura para el almacenamiento de insumos y productos terminados.
- Industrias integradas a lo largo que promueven la instalación de infraestructura aglomerada en localizaciones no centrales para obtener cadenas de producción rentables.

Como puede apreciarse la tipología es amplia, e incluso puede crecer, sin embargo, no se debe perder de vista que el tipo de industria define la necesidad de suelo y los elementos para la actividad industrial. La infraestructura es el reflejo de estas necesidades.

Otro de los aspectos fundamentales que se ha recuperado a lo largo de este texto es que la necesidad de promoción de la industria, tomando como base la importancia de los fenómenos de desarrollo regional, es una actividad reconocida y estrechamente vinculada al ejercicio del poder público. Ante ello, las decisiones de localización industrial son ámbito de las políticas públicas.

Como se observó, en el capítulo segundo las políticas de desarrollo regional se conforman a partir de distintos promotores, pero sobre todo son los gobiernos nacionales, estatales y locales en quienes recaen las mayores responsabilidades, pues su calidad de representación les exige una actitud pública para encontrar equilibrios a las necesidades de crecimiento y desarrollo de los territorios¹⁶⁸.

¹⁶⁸ De acuerdo con la OCDE, las políticas de desarrollo regional a menudo tienen dos objetivos: enlazar competitivamente a las regiones y garantizarles a las personas un acceso equitativo a los productos y servicios en la región (OCDE, 2009).

De acuerdo con Cotler (2007) ¹⁶⁹ las políticas pueden diferenciarse en dos grandes esferas, a) las de ajuste regional para enfrentar eventos transitorios y b) las de fomento a largo plazo en regiones menos desarrolladas.

Sumando mi opinión a la de Cotler, en nuestro país no existe una política regional clara y coordinada, sino más bien pequeñas políticas que han dado como producto distintos resultados con efectos espaciales muy específicos¹⁷⁰, derivados de los procesos de urbanización e industrialización que data de los años setenta.

En tercer lugar se observó el tipo de vocaciones asociadas a las regiones en el estado de Hidalgo, las estrategias de desarrollo previstas en la planeación estatal y el tipo de infraestructura que se está construyendo para ello.

Una observación cuidadosa nos permitió definir aquellas políticas que están alineadas a las características de infraestructura para el desarrollo regional y para probar los resultados, establecidos al inicio de la investigación, fue necesario elegir una de ellas.

En este cuarto capítulo, se hace una revisión descriptiva y crítica sobre las principales características y origen de la política pública del sistema integrado de transporte masivo del estado de Hidalgo, con la ayuda del mesoanálisis.

Nuestro propósito en el presente capítulo es identificar el proceso mediante el cual las políticas públicas de infraestructura se plantean o formulan, los agentes que intervienen, sus razonamientos, instancias y formas de debate, aprobación, aplicación e instrumentación. Para esto, como se expuso en la parte introductoria y capítulos anteriores, buscamos seguir el planteamiento metodológico y conceptual de Parsons, sobre el meso-análisis de las políticas públicas. No está por demás recordar que:

¹⁶⁹ Una política regional se traduce como el tipo de políticas gubernamentales que buscan reducir las disparidades buscando el bienestar económico. Como lo hemos comentado, el origen son los comportamientos asimétricos entre las regiones.

¹⁷⁰ Por ejemplo, el fomento a las regiones agrícolas del norte o el impulso a la actividad portuaria en los años 70 y 80's.

El meso-análisis se refiere a la manera en que se definen los problemas y las agendas de políticas públicas. “Meso” (o el nivel de análisis que hace un corte transversal o atraviesa las diversas etapas del proceso de las políticas públicas) explora enfoques que vinculan el lado de los insumos (input) del proceso de la formulación de las políticas, incluida la toma de decisiones, con el proceso de los resultados (outputs) de las políticas al concentrarse en la relación entre la dimensión “pre-decisión” y sus contextos “decisión” y “post-decisión”. El análisis en el nivel meso comprende las etapas “decidirse a decidir”, reconocimiento público, inclusión de las problemáticas en la agenda y presentación de demandas; iniciación e información, y búsqueda, filtración y definición de problemáticas. Asimismo, reconoce que los problemas y el diseño de la agenda tienen lugar en un espacio enmarcado por las políticas ya vigentes y previas, las decisiones, la implementación, la evaluación y el análisis de las políticas públicas. (Parsons, 2004, Op., Cit.).

En el caso concreto del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo (SITMAH) partimos del problema de movilidad y el transporte público en áreas densamente pobladas, tomando en consideración que la poca o nula regulación en materia de movilidad ha precisado la intervención de los gobiernos a través de políticas públicas. Estas políticas gubernamentales han contemplado diversas fórmulas de organización del transporte urbano, que en la mayoría de los casos se han convertido en modelos difundidos a nivel internacional. No obstante, también consideramos el hecho de que las políticas públicas que han intentado sin éxito mejorar la situación de movilidad en las ciudades han sido ignoradas sistemáticamente por los planeadores urbanos, a pesar de constituir fuentes valiosas de conocimiento y comprensión sobre el funcionamiento del transporte en áreas urbanas.

Por otra parte, asumimos que subsisten en el ámbito regional dificultades de acceso a una infraestructura de calidad, vinculadas con un amplio espectro de necesidades básicas insatisfechas. Estamos ciertos de que el impacto propio de la infraestructura económica y social es eminentemente integrador, favoreciendo tanto la competitividad sistémica de la producción de bienes y servicios con la

calidad de vida de las personas, especialmente en ciudades o nodos de concentración poblacional y de actividad económica.

Es imprescindible definir estrategias que contribuyan a cerrar las diferentes brechas de desigualdad de recursos y capacidades entre las regiones. Desarrollar una infraestructura económica y productiva suficiente y adecuada, descentralizada y de uso público es un objetivo estratégico fundamental que tendrán que ser prioritario de las políticas públicas en la entidad.

Para avanzar en el desarrollo de este capítulo utilizaremos el método de análisis aplicado de Wayne Parsons, partiremos de la definición del problema con el fin de mostrar realmente la problemática social para observar cómo se trata de resolver y los actores que se encuentran involucrados en ello.

Posteriormente, con la finalidad de dar congruencia al estudio del Mesoanálisis vertido en términos de Parsons, desarrollaremos los aspectos más importantes de la agenda, su control y la percepción de la sociedad sobre la política pública.

4.2 Aspectos centrales del Mesoanálisis: Wayne Parsons

4.2.1 Definición del problema y el establecimiento de la agenda

Wayne Parsons propone analizar las políticas públicas a partir de los siguientes pasos:

- a) Establecer la forma en la que se presentan los problemas que obedecen a la colectividad y por tanto deben ser atendidos como públicos. La importancia de este punto es vincular las políticas públicas y las agendas que se generan para atender el problema. De acuerdo con Parsons para analizar un problema es necesario referirnos al enfoque que denomina del problema social, que se entiende a partir de las teorías de los problemas sociales que argumentan la necesidad de que el gobierno intervenga en su solución. Por otro lado, también es posible referirnos a las ideas de Lippmann y Laswell para definir si el problema es público. El elemento que utilizan son las agendas públicas donde la opinión ciudadana y los medios de comunicación son fundamentales para entenderlas. Otro de los enfoques se refiere a conocer como los problemas y las agendas son moldeadas desde el entorno institucional, como hacen los

actores principales para introducirse en las agendas y como los grupos de interés fijan posturas específicas en ellas.

De acuerdo con el autor, un problema debe ser definido, estructurado, enmarcado dentro de límites de interpretación concretos y además recibir un nombre o una etiqueta que sirva para identificarlo ante la colectividad. Según Elder (1996) los problemas públicos no son sencillos y tampoco se pueden solucionar de manera simple, más bien, en los estados contemporáneos estos son de gran escala, complejos, multifactoriales, subjetivos y conflictivos. En este sentido, resulta fundamental saber plantear los problemas para no encontrar soluciones adecuadas a problemas equivocados, es decir, que no obedecen a la colectividad.

El caso del desarrollo regional en el estado y en particular si nos referimos a su zona centro-sur es un buen comienzo para observar problemas públicos. Como se ha mencionado ya, la elección del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo puede ser un referente para generar condiciones futuras en la atracción de nuevas inversiones.

El problema al que responde este proyecto se puede entender a partir de dos vertientes: una referida a los proyectos que desde la administración del gobierno anterior y el actual han promovido, y la segunda como respuesta a un problema de regulación de la movilidad urbana que actualmente se empieza a presentar con la conformación cada vez más integrada y densa de la Zona Metropolitana de Pachuca (ZMP).

La primera de las propuestas para analizar el problema se relaciona con un proyecto estratégico denominado Polo de Desarrollo Hidalgo que considera 29 municipios ubicados en la región centro-sur del estado, donde se cuenta con corredores carreteros importantes que conectan a la región con la ciudad de México, estado de México, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, así como la nueva vía que conecta al Golfo de México, específicamente al puerto de Tuxpan, Veracruz. Este es uno de los diez proyectos que el gobierno del estado está impulsando para que la región norte que contempla las sierras Alta, Gorda y Huasteca,

también tengan un impulso en infraestructura. Finalmente la estrategia contempla hacer de la ZMP un espacio generador de capital humano con la Ciudad del Conocimiento y la Cultura.

Mapa 4.1 Proyectos estratégicos gobierno del estado



Fuente: Entrevista a profundidad del área de proyectos estratégicos de gobierno del estado.

El mapa anterior muestra tres grandes proyectos para el estado de Hidalgo:

- El primero es el Polo de Desarrollo Hidalgo en la región centro y sur del estado,
- El segundo el corredor Pachuca Huejutla,
- Y el tercero Pachuca Ciudad del Conocimiento.

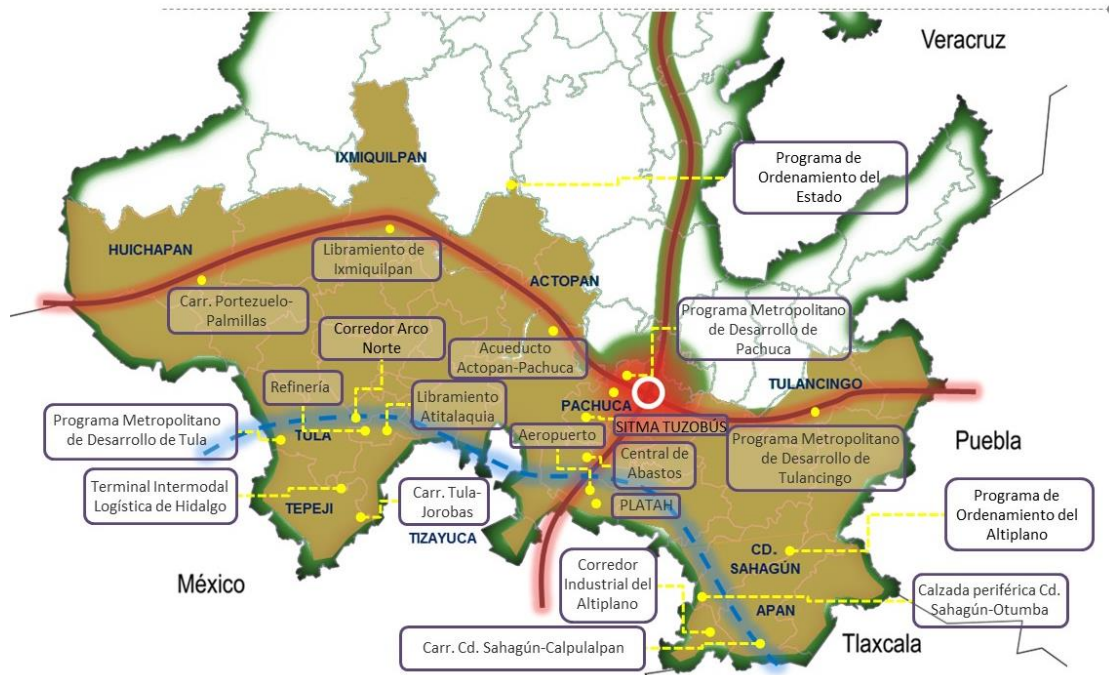
Si coincidimos con que pueden existir condiciones para el desarrollo a partir de la puesta en marcha de acciones previstas en esta visión, es posible definir un problema público orientado a la colectividad pero no definido por ella.

El proyecto Polo de Desarrollo considera originalmente 10 proyectos específicos y detonadores, en conjunto con estrategias como la transversal Hidalgo Verde y la de Beneficios:

- Proyecto Platah
- Proyecto Corredor industrial del Altiplano (C.I.A)
- Terminal intermodal logística de Hidalgo
- Acueducto Actopan Tizayuca
- Refinería Bicentenario
- Aeropuerto Ing. Juan Guillermo Villasana
- Sistema Integrado de Transporte Masivo
- Plan Maestro de Nueva Central de Abastos de la Zona Metropolitana de Pachuca
- Planeación del Territorio (seis subregiones)
- Obras de conectividad (seis ejes troncales)

Es importante mencionar que para el desarrollo e instrumentación de este paquete de proyectos su principal promotor será la Secretaría de Desarrollo Económico en conjunto con las de Finanzas y Administración; Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano; Gobierno; Obras Públicas y Ordenamiento Territorial; Medio Ambiente y Recursos Naturales y Desarrollo Agropecuario. En entrevista no se dio a conocer la temporalidad que las acciones de cada proyecto pudiera tener, esta es la razón de que no hayan tenido una difusión a la población.

Mapa 4.2. Proyecto Hidalgo Polo de Desarrollo urbano



Fuente: Entrevista a profundidad con funcionario del área de proyectos estratégicos.

El proyecto PLATAH, que se encuentra ubicado en Zapotlán de Juárez y Villa de Tezontepec, ha considerado una reserva territorial de 619.57 hectáreas, con una inversión estimada de 3 mil 500 millones de pesos en inversión de capital por concepto de construcción; esperando generar más de 13 mil empleos directos y 7 mil indirectos.

Por su parte, el proyecto Corredor Industrial del Altiplano (C.I.A.), considerado como un Parque Industrial Especializado, se ubicará en el municipio de Apan, diseñado para una planta armadora automotriz, considerando una superficie total de 731.81 hectáreas. El costo total de la obra se estima en 1,182 millones de pesos en inversión pública y privada.

La Terminal Intermodal Logística de Hidalgo (Puerto Seco y Nodo Logístico de Tula-Tepeji), integrará a los municipios de Atotonilco de Tula y Atitalaquia. El Gobierno del estado no es sólo quien estaría inmerso en el proyecto, también estaría la Coordinación Hutchinson Port Holdings (HPH) y el Corporativo UNNE. Desde su fase inicial hasta la final, pretende la creación de empleos que iría de

500 a 10 mil respectivamente. Asimismo, se proyecta que HPH expanda y reactive una red ferroviaria. La inversión pública asciende a los 44 millones de pesos.

El Acueducto Actopan-Tizayuca implica contemplar en su ubicación no sólo a estos dos municipios, sino de igual manera a San Salvador, San Agustín Tlaxiaca y Pachuca de Soto. Se observa como un proyecto complementario a la Ciudad del Conocimiento, Aviación General del Aeropuerto del estado de Hidalgo, PLATAH y el Valle de Tizayuca. Dentro de su impacto contempla 600 mil habitantes beneficiados, teniendo una inversión de 1 mil 781 millones de pesos¹⁷¹.

El proyecto de la Refinería Bicentenario contempla tres municipios, Tlaxcoapan, Tula de Allende y Atitalaquia, con una inversión estimada de 129 millones de pesos, con una generación de empleos en su etapa de construcción de 11 mil directos y 31 mil indirectos, para posteriormente en la etapa de operación alcanzar los mil 400. Se firmó contrato con FLUOR e ICA-FLUOR para desarrollo de la ingeniería básica y de detalle. Actualmente, la obra se encuentra detenida y sólo se concretó una barda perimetral de 13.4 kilómetros. Las restricciones de orden presupuestal para el desarrollo del proyecto es la principal causa de su situación actual.

En lo que respecta al Aeropuerto Ing. Juan Guillermo Villasana, se contemplaba integrar a los municipios de Zapotlán de Juárez y Villa de Tezontepec, con un presupuesto de 2 mil 682 millones de pesos. Se había establecido la creación de un aeropuerto civil multimodal con cobertura regional, cubriendo una demanda regional de 8.9 millones de habitantes en un radio de 50 km. Se pretendía conformar un polo de desarrollo industrial y tecnológico de vanguardia. En julio del año 2014, el gobernador dio a conocer que por razones derivadas del anuncio presidencial de la construcción del aeropuerto en Texcoco, el gobierno del estado se sumaba a esta decisión, haciendo notar que el gobierno federal estaba consciente de la necesidad de apoyar al estado con nuevas inversiones.

¹⁷¹ Entre otras cosas, dotará 1.5 m³/s de Agua Potable. Se tiene un avance del 90% de la adecuación y ajuste del Proyecto Ejecutivo Existente y se requiere la construcción de 4 plantas de rebombeo; planta potabilizadora y subestación eléctrica (20 Mva)

El Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo (SITMAH), implica el desarrollo de seis troncales. El primero de ellos busca contar con una longitud de 33 km en ambos sentidos, tiene 33 estaciones, dos estaciones de transferencia, dos patios de guardado y una terminal en el sur, así como 19 rutas alimentadoras. Asimismo, ha implicado la construcción de puentes: Colonias/Blvd. Felipe Ángeles/Municipios Unidos de Pachuca. Con relación a las inversiones, el Gobierno Federal a través del FONADIN participa con 189 millones de pesos, el Gobierno del estado con 371 millones y la Iniciativa privada con 296 millones, implicando un costo total de 856 millones de pesos. Este proyecto ha implicado cambios a la legislación de la materia que actualmente ya han sido aprobados.

Para el Plan Maestro de Nueva Central de Abastos de la Zona Metropolitana de Pachuca, se contempla nueve municipios que estarán involucrados: Mineral de la Reforma, Mineral del Monte, Zempoala, Epazoyucan, Pachuca de soto, Zapotlán de Juárez, San Agustín Tlaxiaca, Villa de Tezontepec, Tolcayuca y Tizayuca. Considera la reubicación de la Central de abastos de Pachuca, lo que se estima en un presupuesto aproximado de 95 millones de pesos.

En lo que tiene que ver con Planeación del Territorio (seis subregiones), implica un Plan Maestro del Corredor Metropolitano Quetzalcóatl¹⁷², un Plan Maestro del Corredor Arco Norte, así como el desarrollo de cuatro programas: Programas Metropolitanos de Desarrollo Urbano de Pachuca, Tula y Tulancingo, Programas de Desarrollo Urbano Subregionales, de Zonas Conurbadas y Municipales (29 municipios), Programas de Ordenamiento del Altiplano y, Programa de Ordenamiento del Estado-Habitat.

Finalmente, en lo que comprenden 'Obras de conectividad', se manejan seis ejes troncales: Libramiento Ixmiquilpan, Modernización de la Calzada Periférica Cd. Sahagún-Otumba (parte del proyecto C.I.A.), Carretera Federal Cd. Sahagún-Calpulalpan (en beneficio al proyecto C.I.A.), Carretera Federal Tula-Jorobas

¹⁷² El Corredor Quetzalcoatl tiene como objetivo desarrollar la región sur, a partir de las zonas metropolitanas de Pachuca y del Valle de México, pensándolas como centros de producción y distribución de bienes y servicios para la población existente en su zona de influencia.

(Incluye Puente Vehicular en Huehuetoca, parte del proyecto Nodo Logístico Tula-Tepeji), Libramiento Atitalaquia (parte del proyecto Nodo Logístico Tula-Tepeji), Carretera Federal Portezuelo-Palmillas (Conectividad a Querétaro).

En cuanto a las estrategias, señalar que la de Beneficios toma una cuestión importante dentro del tema de la movilidad pero tendiente a los operadores del transporte público¹⁷³, donde existe un Programa de Apoyo a los Operadores de Transporte Público, buscando facilitar el acceso de los mismos a la seguridad social y mejorar la capacidad adquisitiva de sus familias.

Dados los diez proyectos, es posible evidenciar una visión integral, que como se podrá apreciar más adelante, no implica un consenso que involucre a la mayor cantidad de sectores sociales: privado, académico y de la sociedad civil para definir una política de esta naturaleza¹⁷⁴.

A partir de ello es importante conocer las condiciones de la Zona Metropolitana de Pachuca para evaluar si es necesario diseñar un proyecto de intervención, en términos de movilidad.

Siguiendo a Parsons el problema se orienta más a lo público y su etiqueta se relacionaría con la movilidad. Para ser más amplio este argumento es necesario referirnos a algunos datos que muestren la importancia de la movilidad que tiene la región.

El proyecto considera atender aproximadamente 25% de población de la Región Sur y 65% de la población fluctuante Hacia la Región Tizayuca¹⁷⁵. Además, del total de los habitantes de la ZMP, 29 % utiliza auto particular y el restante 70% transporte público para desplazarse y desarrollar sus actividades en la región. Este fenómeno se conjuga con la exponencial tasa de crecimiento de la población en la Zona, que durante el periodo de 1990 a 2010 fue de 3.1% media anual, una de las más elevadas a nivel nacional. Además si consideramos que las ciudades

¹⁷³ Así se refleja en el tercer informe de gobierno de Francisco Olvera Ruíz.

¹⁷⁴ Esta apreciación contrasta con la postura de Cobb (1983) que establece en sentido general que la opinión pública y de todos los sectores es fundamental para darle la etiqueta a un problema como público.

¹⁷⁵ De acuerdo con cálculos de la Comisión Metropolitana de Pachuca 2013.

mayores a 50 mil habitantes la tasa de crecimiento vehicular es de 8.5% anual, y que el uso del automóvil en los últimos treinta años se ha triplicado, el problema podrá apreciarse con mayor magnitud.

Como se ha mencionado la dinámica de crecimiento de la ZMP puede producir altos usos de vehículos (aumento de la motorización) fenómeno que se refuerza con el crecimiento de PIB de la Zona. Moctezuma (2013) en una investigación a nivel municipal sobre el comportamiento del parque vehicular encontró que entre mayor es el PIB per cápita, el número de automóviles particulares tiene una tendencia a crecer en proporciones similares al incremento en el ingreso. Al menos en Pachuca, este comportamiento es verificable y se reproduce el patrón que experimentan las principales ciudades del mundo.

Otro de las características que hace que el problema de la movilidad cobre importancia es el número de unidades de transporte público, aspecto que el proyecto de Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo, busca atender.

El transporte colectivo de la ciudad está compuesto por 131 rutas (que implica transporte urbano y suburbano), que suman más de mil 200 unidades que integran los servicios prestado por autobuses, microbuses, camionetas de transporte (VAN). Este volumen de unidades resulta ser muy importante pues si sumamos la modalidad de transporte en taxi, por ejemplo, la cifra aumenta considerablemente

Una característica notable es que aproximadamente 70% de las líneas regulares tienen como destino el centro de la ciudad de Pachuca.

Otro problema a considerar es que las concesiones de transporte público crecieron en poco más de tres mil en el periodo 2011-2012, considerando en ello las correspondientes a taxis. Lo anterior, representa una mayor necesidad de administrar y controlar el manejo del transporte público, ya sea por el tipo de unidades, la seguridad con la que cuentan, las tarifas, entre otras muchas cosas.

De igual manera, de acuerdo con el mesoanálisis, la de definición de un problema no se limita a las consideraciones puntuales y los datos obtenidos de una

investigación, sino que también toma en cuenta la necesidad de hacer patentes las opiniones de los sectores involucrados.

Con base en el problema definido y lo que conlleva el hecho de hacerlo, se puede mirar lo que menciona Parsons respecto a que “los problemas implican percepciones, y las percepciones implican construcciones”, a fin de hacer ver la responsabilidad que existe en la definición del problema, a tal grado que termina siendo parte del mismo problema.

Ahora bien, al tener un problema así como su definición, existe también la cuestión que tiene que ver con el establecimiento de la agenda –que se irá describiendo y desagregando a lo largo de este capítulo IV-, donde si bien ya se tiene el problema presente, parte de la definición más objetiva posible tiene que ver con que entre a la agenda adecuada, es decir, que no se quede simplemente en la agenda sistémica, sino que trascienda hacia la agenda institucional.

Según Luis F. Aguilar (1993), la diferencia principal entre ambas agendas, es que en la segunda es donde intervienen directamente los tomadores de decisiones en cuanto a la implementación de acciones que busquen resarcir un problema. Asimismo, no se debe dejar pasar por alto lo que comenta Parsons respecto a que en la definición de una agenda hay dos cuestiones que intervienen, que son la opinión pública y el poder público, el juego mutuo existente entre ellas.

Si lo ajustamos al problema que estamos abordando, definitivamente se encuentra ya en la agenda institucional, viendo contemplaciones por parte del gobierno estatal para abatirlo, encontrándose éste, como se ha visto anteriormente, dentro de sus proyectos estratégicos.

4.3 Procesos de globalización

Como lo hemos referido en este trabajo, la globalización es un fenómeno que se refiere a esa gravitación de procesos de carácter nacional (llámese económicos, políticos, sociales, etc.) a niveles regionales y locales, y que se convierte en muchas ocasiones en un escenario donde los gobiernos en cualquier orden que

nos refiramos, encuentran un conjunto de experiencias, de casos, de medidas y políticas que intentan reproducir adecuándolas a su entorno generalmente, para conseguir solventar algún problema o crear una nueva guía de desarrollo.

En el tema de desarrollo regional la globalización adquiere especial importancia, dado que la preocupación por la movilidad urbana y lo que incluye, se ha convertido no solamente en una cuestión local, sino que ha sido observable dentro de la agenda de gobiernos de otras partes del mundo, dando cabida por ende, a ejemplos internacionales y regulaciones llevadas con base en distintas experiencias.

De acuerdo a la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2011), respecto a un estudio que realiza sobre desarrollo urbano y movilidad en América Latina en 15 ciudades¹⁷⁶, reflejan que los grupos sociales de bajos ingresos se ven afectados por las precarias condiciones del transporte público, así como el hecho que detectan en términos de movilidad, dos grupos vulnerables, el de los peatones y el de los ciclistas.

De las zonas metropolitanas que se analizan en cuanto a su política de transporte, se detecta que si se habla de transporte público se tiene una reglamentación precaria, no basta, se observan campos de oportunidad organizacionales y en términos del tránsito hay grandes menesteres. Todo ello producto y acompañado de los aspectos económicos y sociales de la zona, que viene a acentuar desigualdades importantes, en cuestiones de distribución de la riqueza, de educación, etc.

En lo concerniente al servicio de transporte público y su regulación, existen diferentes maneras de llevarla a cabo, teniendo polos en donde la reglamentación es muy alta, como el caso de Brasil (donde el propio orden de gobierno municipal es responsable del control y la reglamentación del servicio), y donde sucede lo contrario, como lo es en Costa Rica.

¹⁷⁶ Buenos Aires, Sao Paulo, Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, Río de Janeiro, Bogotá, San José, Santiago, Ciudad de México, Guadalajara, León, Lima, Montevideo y Caracas.

Se concluye en que una forma de reglamentación difícilmente predomina en toda la existencia de un servicio público de transporte, ya que realmente durante su existencia va cambiando, de acuerdo a las condiciones que se vayan presentando, a los hechos o fenómenos que imperen, teniendo así que “Podría concluirse que, como en los demás países en desarrollo, la tensión entre estatización, privatización y reglamentación débil o fuerte ocurre en la región bajo la forma de ciclos distintos de oferta de transporte público que se intercambian en el tiempo.” (Vasconcellos, 2002, cit. por CAF, 2011).

A través de los siguientes ejemplos de algunas de las ciudades que estudia el CAF, veremos cómo la globalización de una u otra manera proporciona, en el caso del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo, situaciones en donde se precisa esta política estatal no como una cuestión única y nueva en términos de movilidad y regulación, sino como la búsqueda de una política acorde a los ciclos cambiantes de los cuales habla Vasconcellos, más allá de su futuro éxito o fracaso.

Para el caso de la zona metropolitana de Buenos Aires, en lo que respecta a la movilidad, no ha imperado permanentemente una regulación privada o pública del servicio de transporte, por citar un ejemplo, ésta regulación y control a lo largo de su historia ha pasado de uno a otro sector.

Realmente lo que ha imperado, es un sistema de transporte con conflictos, que impacta a la sociedad en términos de su calidad de vida. Acarrea problemas importantes en dicha movilidad y accesibilidad a estos medios, repercutiendo en los niveles de contaminación, de tránsito y al impacto en cuanto a las variables en torno a accidentes.

Lo que se ha hecho en los últimos años en esta zona geográfica es la adaptación de la infraestructura que hay para favorecer al automóvil particular, una mejora en el sistema vial para mejorar las condiciones de traslado de estos vehículos.

En cuanto a transporte público, se ha notado la polarización de inversiones, que siguen sin poder contener la mala gestión en su operación y en cuanto a la

circulación, sin tener una prioridad como tal, aunado a la incompatibilidad entre costos y tarifas. No obstante a ello, siguen siendo este tipo de transporte una necesidad para la población que no cuenta con automóvil, aspecto que se puede utilizar para diferenciar las desigualdades sociales y económicas existentes en la población.

El transporte colectivo es responsable de un 40% de los viajes diarios del área, mientras que el transporte individual (automóviles, motocicletas, taxis y bicicletas) capta el 51%. El resto (9%) corresponde a los desplazamientos hechos a pie. Los modos de transporte colectivo de Buenos Aires son el autotransporte (con distintos tipos de vehículos de diverso tamaño), el tren suburbano, el metro y un tranvía. Si se incluyen sólo los viajes motorizados, el 44% se realiza en transporte público, uno de los valores más bajos entre las ciudades del Observatorio de Movilidad Urbana. (CAF, 2011:26)

Con base en el CAF, el caso en Buenos Aires respecto a las variables antes comentadas tiende a agravarse, ya que al no haber calidad en el transporte público, se genera un mayor uso de los vehículos particulares trayendo consigo más contaminación y niveles de tránsito-congestionamiento mayores. Haciendo mención que si existiera una regulación adecuada, apegada a un adecuado desarrollo urbano, provocaría en cadena la eficiencia del transporte público urbano y con ello se conseguiría también un mejor ordenamiento territorial.

Ahora bien, un caso especial que ha servido como muestra de éxito a nivel internacional, es el de Curitiba en Brasil, debido al manejo de los sistemas de BRT que operan y a la planificación y visión respecto a los términos de movilidad, transporte público y su regulación.

Siendo Curitiba una de las principales ciudades dentro de Brasil, desde la década de los 70's se convierte en un aliciente de los sistemas integrados de transporte, operando dos líneas expresas, ocho alimentadoras y dos terminales con integración física de acuerdo a lo que menciona la CAF (2011).

Este sistema va creciendo y en 1980 se tiene la RIT (Red Integrada de Transporte), en donde, cubriendo el 37% de la demanda. Para 1986 existen

cambios institucionales, teniendo que el órgano municipal Urbanización de Curitiba S.A. (URBS), asume la responsabilidad de administrar el sistema, siendo el concesionario de líneas, y las concesionarias son las empresas operadoras.

En 1992, se comienza a implementar el autobús biarticulado (que es retomado después en otras partes de América Latina) y para 1996, nuevamente se da otro cambio institucional producto de la firma de un convenio entre gobierno del estado y la URBS, controlando esta última el transporte de la región metropolitana.

Dentro de los cambios y adecuaciones que se han venido presentando en el sistema de transporte de Curitiba, para 1999 debido a la creación del Barrio Nuevo, se implementa la línea circular sur, a través del uso de autobuses biarticulados. Asimismo, dentro de las novedades de operación del sistema, en 2002 se crea una tarjeta inteligente para el transporte.

Finalmente, basados en esa búsqueda de eficiencia que abarca no solamente cuestiones técnicas, operativas, sino que emergen de un marco regulatorio, en 2004 se establecen las directrices que tienen que ver con la movilidad en la Ciudad de Curitiba, en donde las que tienen mayor trascendencia según la CAF (2011) son:

- Dar una mayor importancia a la circulación del transporte colectivo, por encima del transporte individual, a través de un ordenamiento del sistema vial.
- Promocionar el uso del transporte colectivo, asumiendo que entre sus beneficios no solamente están los bajos costos, sino también la confortabilidad.
- Consolidar la integración metropolitana en términos del transporte público colectivo.
- Incentivar el uso de la adopción de nuevas tecnologías, en favor del medio ambiente.
- Mejorar la calidad del servicio, que se vea reflejada en una satisfacción del usuario.

Actualmente, las condiciones actuales de movilidad en Curitiba, implican un desconcentración en el uso de medios de transporte, implicando que a diferencia de otras partes del mundo donde se encuentra muy concentrada la movilidad en aspectos de transporte público o de transporte individual, aquí se encuentra una diversificación importante.

En el área metropolitana de Curitiba, el 28% de los viajes totales diarios se realiza en transporte colectivo. Un 35% se hace a pie y el restante 37% se realiza en transporte individual (automóvil, motocicleta, taxi y bicicleta). De los viajes motorizados, el transporte público representa el 45%. (CAF, 2011:62).

Ahora bien, como se puede apreciar para el caso de Buenos Aires y Curitiba, han existido avances, unos más notorios que otros, pero finalmente poco a poco han convergido los diferentes actores en las políticas que se han buscado implantar en cuestiones de movilidad.

No obstante, es importante hacer mención en el último punto mencionado, donde los actores juegan un rol trascendental. Caso a estudiar de manera demostrativa de lo dicho, se tiene a Bogotá, en donde se existe un crecimiento económico y poblacional considerable que implican o pugnan por diferentes menesteres en la infraestructura actual con la que cuenta, como lo es para el aspecto del transporte público (Según CAF 2011, cerca del 75% de los viajes se realizan mediante este sistema) y privado.

El transporte colectivo se hace cargo del 57% de los viajes diarios del área. El transporte individual (automóvil, motocicleta, taxi y bicicleta) corresponde al 22% de los viajes y cerca del 15% de los desplazamientos son realizados a pie. Entre los viajes motorizados, el 72% es en transporte público. El transporte colectivo es operado exclusivamente por microbús y autobús (estándar y articulado, estos últimos en el sistema Transmilenio). (CAF, 2011:145).

Dichos crecimientos que involucran paralelamente un crecimiento en las necesidades que se tienen, generan una urgencia por mejorar las relaciones intergubernamentales para consolidar una ciudad región.

Como campos de oportunidad en el rubro de movilidad, no dejan de hacerse a un lado tanto aspectos que tienen que ver con el deterioro de la infraestructura, como con la propia mala gestión del tránsito y transporte que existen.

Por su parte, en búsqueda de abatir o aminorar estas problemáticas, existen proyectos que intentan encarar estas dificultades, propuestos por diversos actores: se busca impulsar el metro (el Gobierno Distrital), la expansión de Transmilenio y los terminales satélites; el fomento del tren de cercanías, que lo promueve el Gobierno Nacional y la Gobernación de Cundinamarca; y, la concesión a un grupo privado del Aeropuerto de Bogotá por parte del Gobierno Nacional.

Empero, de acuerdo a la CAF, con la salvedad de las terminales satélite y la acción del aeropuerto, las demás propuestas se encuentran estancadas debido al nulo consenso entre los actores involucrados.

La solución de la problemática de la movilidad sólo podrá darse en la medida en que los diferentes actores involucrados, tanto públicos como privados, coordinen sus acciones y aporten los recursos necesarios para su ejecución. Una parte fundamental de la solución debe provenir necesariamente de la adquisición de nueva infraestructura, pero el mejoramiento en la gestión de la movilidad, el ordenamiento territorial y los procesos de transformación de la cultura ciudadana resultan tan importantes como la misma infraestructura. (CAF, 2011:152).

En la actualidad, hay un cúmulo de organismos que intervienen en Bogotá en el sistema de transporte; el sistema de transporte distrital incluye a la Secretaría de Movilidad como entidad rectora, así como entidades adscritas y vinculadas.

No existe sistema de transporte masivo sobre rieles y la movilidad de pasajeros urbanos se lleva a cabo mediante transporte masivo en el sistema Transmilenio y en omnibuses y microbuses de transporte colectivo.

Por tanto, en este caso de Bogotá, se percibe un notorio entramado institucional para el manejo de los temas de movilidad, situación que por momentos se da en el caso del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo.

Aunado a los casos de países de América Latina en donde la movilidad y desarrollo urbano son un menester en la actualidad, propiciando reformas y actualizaciones en los aspectos de este tema, también es importante se considere y muestre, para fines de este trabajo, un caso que en México se esté llevando a cabo, por lo cual se hablará de León.

El municipio de León desde 1995 cuenta con un órgano descentralizado encargado de la planeación y, por ende, del establecimiento del Plan Municipal de Desarrollo y de proyectos de visión de largo plazo, este organismo es el Instituto Municipal de Planeación.

Para términos de operación e implementación de programas de movilidad, existe la Secretaría de Desarrollo Sustentable, quien entre los asuntos de su competencia existe el de velar por la prestación óptima del servicio público de transporte. Una de sus direcciones generales está abocada a la movilidad; ella se hace cargo de la planificación, administración y vigilancia del servicio del transporte público colectivo urbano y suburbano de pasajeros, así como la ejecución y seguimiento de los programas Sistema Integrado de Transporte (SIT), Optibús y Bici-espacio (red para los ciclistas).

Dentro de la delegación de actividades tendientes a la mejora y eficiencia de la movilidad, quien se encarga de la operación del tránsito, es la Dirección de Tránsito Municipal, mientras que la Secretaría de Obras Públicas es en donde se desarrollan los proyectos y obras de vialidad y transporte, mencionando que los proyectos tienen un seguimiento interinstitucional.

También desde 1995 es cuando se da un estudio de reestructuración de rutas y se plantean proyectos, como el de formar un sistema integrado de transporte. A partir de 1996 se plantean acciones de mejora al servicio, entre las que destacan según la CAF (2011):

- Renovación e imagen única de la flota.
- Capacitación de los conductores, aunado a dotarlos de uniforme.

- Capacitar a las empresas concesionarias, tanto de su personal operativo como de sus directivos.
- Definir las bases de encierro y de las rutas fuera de vía pública.
- Crear en 1998 un Fideicomiso de Modernización, fondo de ahorro del sector transporte.
- Transformación de hombre-camión a empresas mercantiles.
- Adquisición del sistema de control de movilidad de pasajeros en todas las unidades.
- Adquisición del sistema de cobro controlado pagobús, el cual entra en funcionamiento con un sistema de tarjetas sin contacto (en operación desde marzo de 2001).
- Construcción de bases de encierro, oficinas y talleres.
- Adquisición de 55 autobuses articulados y renovación de más de 110 autobuses al año.
- Se moderniza el marco legal, profesionaliza sus áreas la parte institucional, crean bases de información, se aplican mayores sanciones a conductores y empresas.

El resultado de todo ello es la autonomía municipal para la administración de este servicio público a partir de 2002, lo que propiciado una diversificación en los modos de transportarse de la población, teniendo que actualmente:

El transporte colectivo realiza un 32% de los viajes diarios del área. El uso del transporte individual (automóvil, motocicleta, taxi y bicicleta) corresponde al 35% de los viajes y el 33% de los desplazamientos son hechos a pie. Para el transporte colectivo se utilizan varios tipos de vehículos sobre neumáticos y por tren, metro y tranvía. Entre los viajes motorizados, sólo el 48% se realiza en transporte público
[...]

Lo que se ha puesto en marcha en León es un modelo SIT (Sistema Integrado de Transporte), teniendo dos grupos de objetivos, unos acentuados a la ciudad y otros hacia el usuario. En los primeros se buscan situaciones tales como estructurar y ordenar la ciudad, hasta cuestiones como el de modernizar las

empresas de transportistas y preservación del medio ambiente; los segundos por su parte, tienen que ver desde la eficiencia del servicio de transporte, hasta lo referente a facilitar el uso del transporte a personas con alguna capacidad reducida diferente.

Lo que ha implicado la implementación de estos sistemas en León, ha sido una modernización en el sector transporte y un cambio en la cultura que lleva al sector de empresarios hacia una organización empresarial y al sector social hacia una aceptación de las nuevas reglas. Así como no hacer a un lado al sector gubernamental, en quien ha imperado una visión de largo plazo en cuanto a sus políticas de movilidad que de una u otra manera han tenido resultados benéficos para la sociedad.

Analizando ciertas características de modelos implantados tanto a nivel internacional como nacional, vemos que directa o indirectamente se le puede adjudicar una intervención como medios de influencia hacia lo que se pretende implementar por parte del gobierno estatal a través de su proyecto de movilidad denominado Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo (Tuzobús).

Como en lo versado anteriormente a través de las prácticas que se han puesto en marcha en otros lugares, existen campos de oportunidad que deben ser atendidos para la eficiencia del proyecto, así como la consideración de múltiples variables comentadas que no se pueden hacer a un lado.

4.4 Formulación de políticas públicas y la percepción que tiene la sociedad

Dentro del establecimiento de una agenda concreta relativa a una política pública, el mesoanálisis evalúa a los actores denominados opinión pública, así como su posición y sus incentivos al momento de establecerla, aspecto que genera y consolida la formulación de políticas públicas.

En este sentido, la investigación está tomando en consideración a:

- Organizaciones de trasportistas (Rutas San Antonio, Tellez, Tlapacoya, Matilde y autobuses foráneos Acayuca, Villa de Tezontepec, Zapotlán, por citar algunos).
- Funcionarios del gobierno estatal involucrados en la planeación
 - (Banobras, SEMARNAT, SCT, Secretaria de Planeación, Obras Públicas, Finanzas, Desarrollo Económico, Gobierno y del Trabajo, fundamentalmente.)
 - Funcionarios del Gobierno municipal.
- Instituto Estatal del Transporte –Convertido hoy en día en subsecretaría-.
- Empresarios y comerciantes.
- Partidos y organizaciones políticas
- Medios de comunicación locales escritos y audiovisuales

Respecto a la formulación de la política pública, se han llevado a cabo –para indagar- entrevistas a informantes clave¹⁷⁷, revisión documental dentro de la cual también se encuentra el seguimiento a las notas de los medios de comunicación, como se realizó en el capítulo tres, considerando que tales medios –como lo señala Parsons- en ocasiones tras un incidente toman la historia, el incidente lo presentan como ejemplo de un problema social más amplio/grande, lo cual implica que surjan los estereotipos y se distorsionen los asuntos, existiendo una cobertura exagerada, lo que desemboca en un pánico público, donde el público demanda acción por parte de los formuladores de políticas.

Ante tales hechos, la formulación de la política consistió en una serie de acciones en donde quien la impulsa es el gobierno del estado, mostrándose una nula participación ciudadana.

- 2007. El Municipio manda -al Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Pachuca, IMIP- a realizar un estudio de factibilidad del corredor de transporte masivo para la ZMP a la empresa Logic.

¹⁷⁷ Se realizó una recuperación de información a través de entrevistas a profundidad a personal del SITMAH.

Se obtienen algunas situaciones de aforos y aspectos técnicos como soluciones de sistemas de reten, etc.

Se propone que existan autobuses de tránsito rápido -BRT's –Bus Rapid Transit- de mínimo 80 pasajeros-, así como carriles exclusivos para éstos.

- 2011. La Secretaría de Planeación hace el estudio “Proyecto de movilidad regional urbano sustentable para la ZMP”

Se obtiene que en la ciudad debe existir un mayor sistema intermunicipal, así como seis grandes corredores.

- 2012. Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del estado de Hidalgo –SOPOT- lleva a cabo un “Estudio de factibilidad del tren ligero para la Ciudad de México-Huehuetoca” y el “Programa de movilidad para Pachuca y Tulancingo”

Para Pachuca se concluye en que se sugiere un BRT.

En este año el Gobernador Francisco Olvera da impulso a la propuesta y se basa en su eje 3 del Plan Estatal de Desarrollo “Desarrollo Ordenado y Sustentable”, Subeje 2 “Desarrollo Metropolitano y Ordenamiento Territorial”.

- 2013. La SOPOT pide un estudio a la Secretaría de Planeación, ‘Proyecto Ejecutivo Troncal 1’. Donde quien lo hace es la empresa ITS –Intelligent, Technology Sistem-.

- La parte complicada pero que dio más ventajas al Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo, es la negociación con grupos de transportistas que ya está hecha; a diferencia de situaciones que no se han concretado en algunos otros estados como son el caso de Puebla y Acapulco, por citar ejemplos.

Para dicha negociación se tardaron aproximadamente ocho meses en consensuar.

Lo que favoreció a la negociación fue permitirles a los transportistas formaran una Sociedad. En donde ellos operarán parte del transporte, operarán y proveerán equipo de transporte por diez años, con la posibilidad de diez años más. Dicha Sociedad se encuentra formada por 501 acciones.

Esta iniciativa privada aportará al proyecto poco más de 300 millones de pesos, precisamente para la compra de transporte.

Este proyecto bajo la manera en cómo ha procedido su formulación, obedece no a un planteamiento netamente de desarrollo regional, sino que evoca líneas de acción tendientes a modernizar la ciudad.

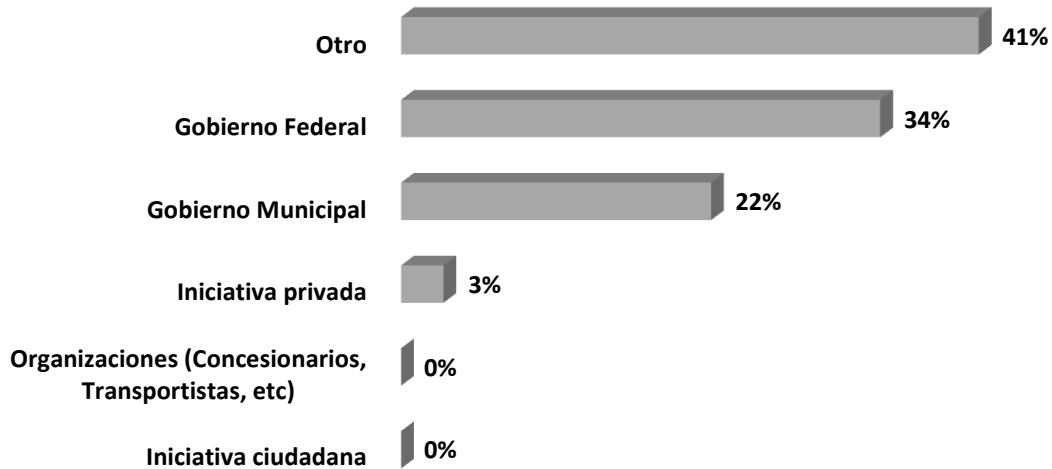
Finalmente, la formulación del proyecto trajo consigo un cambio en la regulación, una modificación-actualización del marco jurídico correspondiente al rubro, pasando de una Ley del Sistema de Transporte para el estado de Hidalgo a una Ley del Transporte para el estado de Hidalgo.

Ahora bien, respecto a la percepción que tiene la sociedad del proyecto, pareciera, con base en percepciones que se expresan mediante los medios de comunicación, que más allá de deliberar totalmente la existencia de una inconformidad, sí se puede aseverar la gran incertidumbre que hay en cuanto al funcionamiento eficiente y las ventajas-alcances del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo.

Para fines de conocer de manera general, más allá de la percepción de la sociedad referente al proyecto, una pequeña ventana de qué tanto alcance ha tenido toda la hechura e impacto del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo (Tuzobús) en parte de los ciudadanos, aplicando para ello un cuestionario a 60 personas y así conocer qué pensaban al respecto, obteniendo lo siguiente:

No existe un conocimiento del proyecto por parte de las personas entrevistadas, desde el hecho que muestran incertidumbre sobre quién lo propuso por primera vez, donde 34% dijo que el 'Gobierno Federal' y un 41% 'Otro' distinto del Gobierno Federal, Municipal, Iniciativa Privada, Ciudadana u Organizaciones como concesionarios, transportistas.

Gráfico 4.1. ¿Conoce quién propuso por primera vez el proyecto Tuzobus (Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo SITMAH) (si fuera el caso explique de manera breve)?

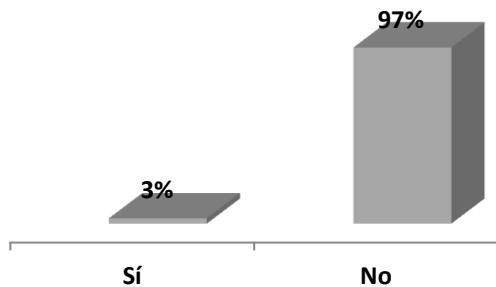


Fuente: Elaboración propia, con base en resultados del cuestionario aplicado.

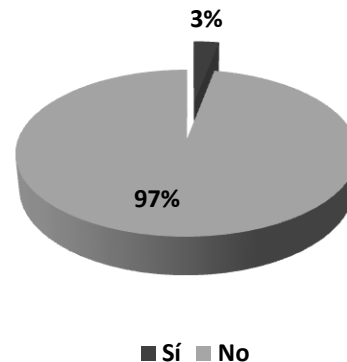
Asimismo, dentro de los entrevistados sólo el 3% manifiesta tener conocimiento de la administración del proyecto y de cuál será el costo del mismo, lo que sigue mostrando ese desconocimiento de la sociedad y que de manera indirecta refleja el manejo reservado que el propio gobierno le ha dado al tema.

Gráfico 4.2

¿Sabe cuál es el costo del proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo?



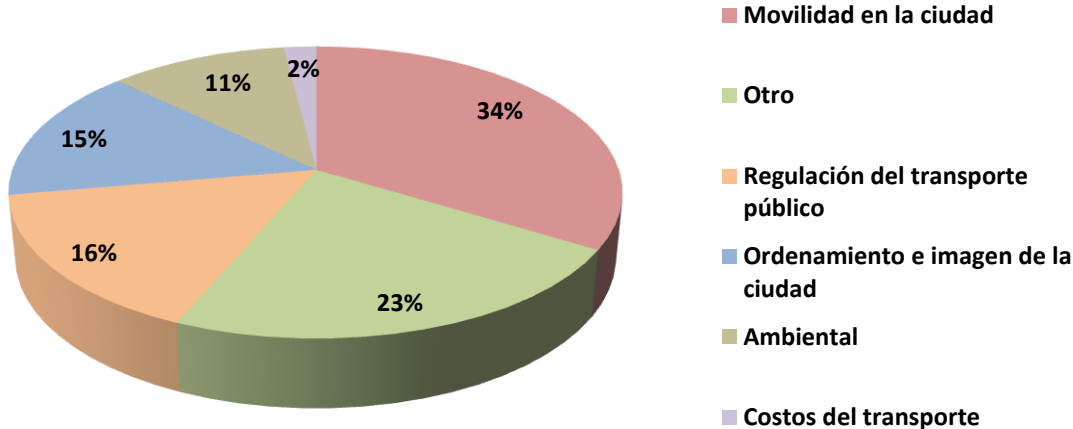
¿Sabe quién y cómo se administrará el proyecto?



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados del cuestionario aplicado.

Con base en el problema que los entrevistados ven que resuelve en mayor medida este sistema de transporte, difiere del que el gobierno del estado consideró como base, que es el de regulación del transporte, teniendo que los entrevistados mencionan que el principal problema que resuelve es el de 'Movilidad en la ciudad' -34%-.

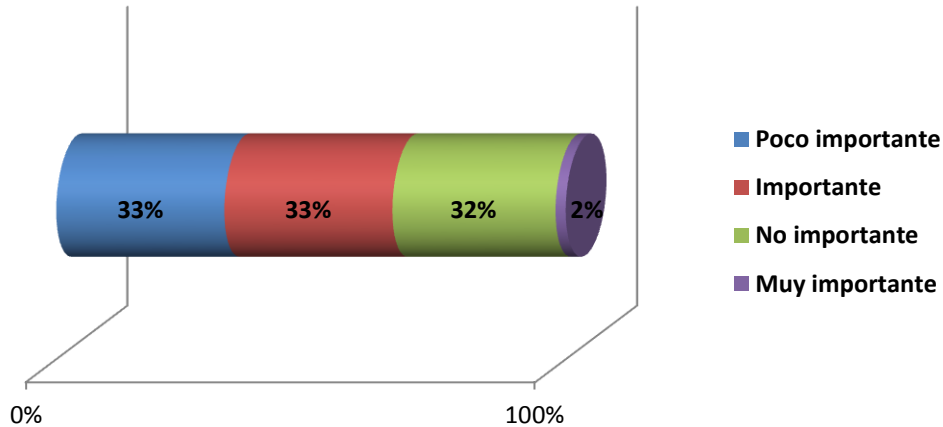
Gráfico 4.3. Según su opinión, el Sistema Integrado de Transporte Masivo resuelve un problema de:



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados del cuestionario aplicado.

Como resultado de la aplicación del cuestionario, se observa que la importancia que se le está dando a la cuestión del transporte con el proyecto 'Tuzobus', para un 65% de los entrevistados no tiene un grado significativo, considera que existen otras necesidades de mayor trascendencia en la ciudad.

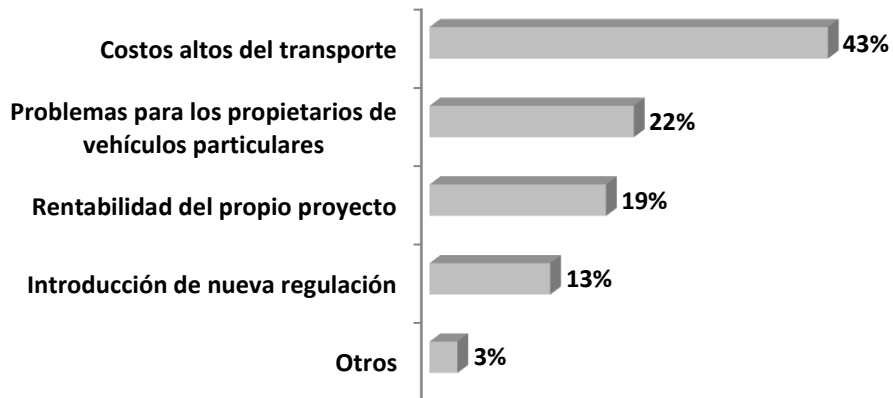
Gráfico 4.4. Entre las necesidades que, usted considera, tiene la ciudad ¿Qué grado de importancia le otorga al Sistema Integrado de Transporte Masivo?



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados del cuestionario aplicado.

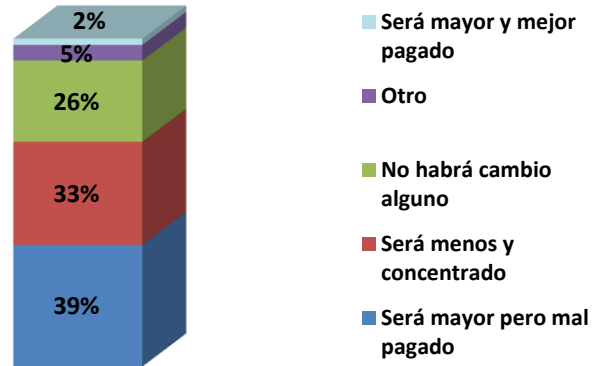
En la perspectiva que tienen los entrevistados del proyecto ya operando, 43% mencionaron que los ‘Costos altos del transporte’ son el problema que consideran más importante en la operación del Tuzobús, así como 39% ven que el trabajo ‘Será mayor pero mal pagado’ relacionado con el transporte con la introducción de proyecto, lo que hace notar que conciben existirán diversos campos de oportunidad, generando interrogantes en cuanto a su costo-beneficio.

Gráfico 4.5. ¿Qué problemas consideras son los más importantes en la operación del proyecto?



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados del cuestionario aplicado.

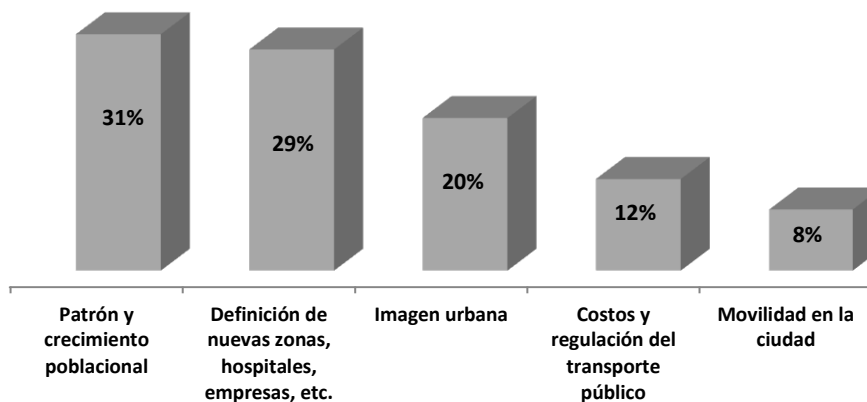
Gráfico 4.6. ¿Cómo cree se verá afectado el trabajo relacionado con el transporte con la introducción del proyecto?



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados del cuestionario aplicado.

Aunado a lo anterior, en los resultados que arroja el cuestionario cabe hacer mención que una vez ya en funcionamiento el Sistema Integrado de Transporte Masivo, en su primera etapa, 31% de los entrevistados consideran que los aspectos de la ciudad que se verán modificados son el 'Patrón y crecimiento poblacional', mientras que sólo un 8% indican que será la 'Movilidad en la ciudad' la que se modificará.

Gráfico 4.7. Una vez que se encuentre en operación el sistema Integrado de Transporte Masivo, en su primera etapa, qué aspectos de la ciudad considera se verán modificados?



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados del cuestionario aplicado.

4.5 El control de la agenda

Las afectaciones producto de la ejecución de un proyecto de esta naturaleza y su magnitud provocan que desde los primeros planteamientos acerca de su realización, los distintos agentes involucrados expongan sus diferentes visiones, buscando directa o indirectamente tener injerencia en el control de la definición de la agenda en torno del proyecto y su posterior control en la implementación. Esto ha ocasionado la necesidad por el lado gubernamental de cotidianamente entablar pláticas para buscar consensuar con los diferentes agentes involucrados que intentan no solamente influir en la agenda, sino incluso controlarla.

Con base a Parsons, señala argumentos de lo anterior según señalamientos de Schattschneider y de Cobb y Elder. Obteniendo del primero, que las políticas públicas forman un conjunto de acciones en las que se genera un proceso de inclusión o exclusión de asuntos, trayendo consigo un control de conflictos. Por tanto, se tiene que de acuerdo a Schattschneider (cit. por Parsons) “La definición de las alternativas es el instrumento supremo del poder”, “Quien determina de qué se trata la política, gobierna el país, pues la definición de alternativas es la selección de conflictos”.

En lo que respecta a Cobb y Elder, se basan en el estudio de la expansión y manejo del conflicto, del paso de un problema dentro de la agenda sistémica a la agenda institucional (aspecto que retoma Luis F. Aguilar para hablar de la hechura de políticas públicas). Asimismo, mencionan que los conflictos, por tanto, son usados dentro del proceso y juego político de las políticas públicas para determinar prioridades y definir asuntos.

Con estas argumentaciones, se debe tener presente quién o quiénes son los que controlan el conflicto para que, de cierta manera, se encuentre quiénes controlan la agenda, que para el caso de estudio –el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo-, como ya se ha comentado, es el gobierno estatal.

Asimismo, en esta visión de los conflictos, es interesante hacer ver la quiénes son fungen en un rol de instrumentos de control y cómo han sido partícipes en la evolución del proyecto a estudiar.

Principalmente tres instrumentos entran en esta disyuntiva, por un lado los medios de comunicación, quienes realmente no han tenido un papel fundamental en la difusión de la obra, en el impacto que pudiera traer consigo o repercusiones incluso, dando una característica no de difundir dicha información, sino de mostrarla poco diáfana, teniendo que la nota no se da a profundidad¹⁷⁸ (Ver Tabla 4.1), empero, lo que sí se observa es un aumento de la cantidad de notas periodísticas que hablan sobre el proyecto conforme va transcurriendo el tiempo. Por el otro lado, los transportistas, quienes son una pieza clave dentro de todo el desarrollo del proyecto, siendo un pilar demasiado frágil en cuanto a la capacidad de generar consenso junto con el gobierno del estado, pero que ha generado acuerdos que contribuyeron al diseño y a la ejecución de la política señalada¹⁷⁹, no obstante, ¿Cuánto durará este canal del consenso? ¿Hasta qué grado el Gobierno o los mismos transportistas seguirán cediendo y a cambio de qué?

Tabla 4.1 Noticias “Tuzobús” en El Sol de Hidalgo

FECHA	NOMBRE DE LA NOTA
6-junio-2011	Transporte ordenado y eficiente para Pachuca (Eleazar García)
17-noviembre de 2011	En Hidalgo, Tuzobus circulará por zona metropolitana (universal)
23-octubre-2011	Tuzo-bus, lo nuevo para Pachuca
4 diciembre-2011	En 2012 Tuzobus y Ciudad Educativa
19-diciembre-2011	Edificarán dos distribuidores viales
22-abril-2012	A mí no me dijeron nada, ¿y a tí?
15-agosto-2012	A Hidalgo le irá mejor
13-diciembre-2012	Igual o mayor presupuesto de Hidalgo en 2013
11-febrero-2013	Taxistas apoyan al nuevo tuzobus
4-junior-2013	Al tuzobus no lo detiene nada

¹⁷⁸ Tal cuestionamiento se da con base en una revisión realizada de notas por mes respecto al proyecto “Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo” dentro del periódico de mayor circulación en el estado, como es el caso de El Sol de Hidalgo.

¹⁷⁹ Los consensos se han desarrollado dado al monopolio de concesiones del transporte público en Pachuca, ejemplo que se percibe a través de notas periodísticas como el caso de Quadratin Hidalgo en 2014, donde se señala que la Sociedad que tiene a cargo la concesión única del Tuzobús se integrará de nueve miembros.

FECHA	NOMBRE DE LA NOTA
13-junio-2013	Tuzobus con circulación preferente
23-junio-2013	Tuzobus y vialidad
24-junio-2013	Instituto del transporte será sustituido por una secretaria
11-agosto-2013	El proyecto del tuzobus
6-noviembre-2013	A salvo palmeras de revolución
21-marzo-2013	Tuzobus costara 850 millones de pesos
18-diciembre-2013	Olvera desmiente rumores
25-febrero-2014	Beneficios tuzobus y recomendaciones
23-febrero-2014	El tuzobus
22-febrero-2014	Concuran armadoras por tuzobus
10-febrero-2014	Tuzobus no pone en riesgo
28-abril-2014	Tuzobus un proyecto fundamental
6-febrero-2014	Este año empiezan trabajos
5-febrero-2014	Obras del tuzobus lo requieren
30-junio-2014	Decisión privada la compra de Tuzobuses
6-abril-2014	Relatoría de las inconformidades
7-julio-2014	Tuzobus funcionara en enero
6-marzo 2014	Ayuda PRI a difundir el proyecto del tuzobus
31-marzo-2014	Mejorará transporte el Tuzobús
15-agosto-2014	Pretenden dar prestaciones a trabajadores de volante
3-mayo-2014	Diciembre: adiós a las colectivas
24-junio-2014	Ajustan fechas del tuzobus
26-mayo-2014	Este día cierran calles Zaragoza y Allende
5-noviembre-2014	Mercedes o Volvo, los finalistas, Tuzobus
11- septiembre-2014	Vanguardia política para Tuzobus
31-marzo-2014	Mejorará transporte el tuzobus
9-enero-2015	Evalúa gobernador Olvera avances del tuzobus
11-abril-2015	Máximo 10 pesos la tarifa
18-marzo-2015	No hay retrasos en el sistema de movilidad urbana de tuzobus
19-mayo-2015	Tuzobus, muy cómodo
12-marzo-2015	Inician evaluación para aspirantes a conductores del Tuzobus
11-abril-2015	Máximo 10 pesos la tarifa

Fuente: Recuperación trabajo de investigación

Aunado a lo anterior, finalmente el tercer instrumento de control es la ley en donde se lleva a cabo la puntualización de quién lleva la regulación del conflicto, el control de la agenda. A través del comportamiento del marco jurídico – actualizaciones- se puede determinar tal situación, teniendo que para el caso del estado de Hidalgo, en el tema del transporte, se presenta lo siguiente:

En 2013 se da la creación de la Ley de Transporte para el estado de Hidalgo, que suple a la Ley del Sistema de Transporte para el estado de Hidalgo, que había sido publicada en 2001.

Con base en la nueva Ley, de acuerdo a sus artículos transitorios, se obtiene información importante que data el escenario al margen del cual nace esta actualización jurídica para el estado de Hidalgo. Primero, la existencia de servicios desregularizados que no respetaban ciertas características de la ley, amparados en cotos de poder, esto en los años 80 y 90, producto de características propias del estado, como el crecimiento poblacional que hubo, de la actividad económica, de los recursos del gobierno estatal; ello trajo consigo la notoria necesidad de un marco jurídico actualizado.

Basados en lo anterior, tal escenario fue el punto detonante para comenzar a motivar el diseño y la implementación de diversos programas de regularización, con la finalidad de controlar esta actividad. No obstante aunque surgen este tipo de acciones, no dejan de verse como medidas correctivas y no preventivas, mostrando el entorno rígido ante el cual se enfrentan o generan las mismas administraciones públicas. Aún y con este panorama tan lleno de campos de oportunidad, no se actualizó el marco normativo significado en la Ley de Vías de Comunicación y Tránsito.

Hasta 2001, crea el Estado un marco legal donde se comienzan a “marcar los lineamientos técnicos específicos para que el Servicio Público de Transporte, se desarrollara en forma digna, eficiente y segura, de manera planeada, organizada, coordinada y controlada por la autoridad; instrumento en el cual, además, se encomendará la regulación del transporte a un ente especializado y creado exprefeso, a través del cual el Estado mantuviera la rectoría del ramo y con el que se tuvieran funciones claras, puntuales y verdaderamente técnicas en materia de transporte.”

A través de esas pautas, utilizando canales como lo son foros de consulta, se habla de que se lograron consensos entre el trinomio sociedad-transportistas-

gobierno estatal y se dio paso a la creación de la Ley de Sistemas de Transporte para el estado de Hidalgo, que surge como un marco actualizado de la Ley de Vías de Comunicación y Tránsito, que estuvo vigente durante 40 años.

El objetivo de esta nueva ley se basó en modernizar y vincular al transporte con la realidad que se vivía, es decir, con los menesteres sociales que se tenían por parte de la sociedad, así como con los agentes y sectores económicos que en ella misma se desarrollan.

Asimismo este marco jurídico buscaba regular y reglamentar (de acuerdo como lo marca la Ley de Transporte para el estado de Hidalgo, 2013) un modelo de planeación y desarrollo que evidenciaba el privilegio del interés colectivo sobre el interés individual, de acuerdo a los principios de eficiencia, calidad, modernización y profesionalización del servicio.

Entre los logros que se obtuvo con esta ley:

- En cada centro poblacional, se realizaron estudios técnicos con los cuales se determinaría la disponibilidad de suficientes unidades, de diversos tipos y características, con las cuales fuese posible satisfacer las necesidades de movilidad de la población.
- Quien llevo a cabo dichos estudios fue el Instituto Estatal de Transporte, determinando primordialmente la parte de la demanda y sus características, coadyuvando a la vez, a mejorar o concluir los programas especiales que hacía tiempo se habían comenzado a implementar, referidos al tipo y características de los caminos y a la ubicación de los centros generadores y de atracción turística, así como la posibilidad de determinar el tipo de servicio y las reglas de operación idóneas para cada caso.
- Se fincó la prestación del servicio en particulares, a los cuales se les concesionaron o permisionaron, en su oportunidad, tales actividades para que las ejercieran por él.

No obstante a estos cambios, la realidad local y global implica que la sociedad continúa desarrollándose y sigue en un cambio permanente, por lo que los

planteamientos de la Ley del Sistema de Transporte para el estado de Hidalgo, fueron tan sólo un comienzo de la búsqueda de regulación, innovación, eficiencia y eficacia por parte del gobierno estatal en este rubro.

Dicha Ley no preveía (según lo marca la Ley de Transporte para el estado de Hidalgo, 2013):

- Diversas facultades que resultan indispensables para el Estado, de igual forma, no hay en ella preceptos técnico operacionales encaminados al uso de sistemas de información del transporte y de sistemas de ayuda a la explotación;
- Tampoco cuenta con posibilidades de crear y operar Corredores de Transporte, Servicios de Transporte Masivo, Estaciones Intermedias, Centros de Transferencia Modal, Servicios de Pago Electrónico, diseño y gestión centralizada de operaciones, seguridad en estaciones terminales y autorizaciones para el intercambio de servicios con otras Entidades, y un área específica para la atención de las quejas que presente la ciudadanía, entre otros aspectos de relevancia.
- Adicionalmente a esto, la citada Ley centra la totalidad de sus objetivos y los encomienda a un solo Organismo Público Descentralizado, con lo cual, en un sector tan dinámico y cambiante, contando el incremento en la exigencia social, se propicia indirectamente que la propia Autoridad y los usuarios y prestadores se vean inmersos en una serie de complicaciones y plazos que inclusive van en contra de los términos establecidos por la propia Ley.

Ahora bien, con las reformas realizadas en 2011 a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, se la da a la Secretaría de Gobierno la facultad de que por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo otorgue, expida, autorice, revoque, cancele, norme y regule concesiones y permisos en lo que corresponde al servicio de transporte y de los servicios auxiliares y conexos del mismo.

Con lo cual da pauta a analizar y mejorar los instrumentos legales en la materia y se propone la Iniciativa de la Ley de Transporte para el Estado de Hidalgo, buscando regular a mayor detalle los variados factores que intervienen en el Servicio de Transporte y de normar con una precisión más alta las actividades en este rubro.

Bajo este escenario, se percibe la evidencia de que no sólo es un menester cambiar la regulación actual, sino que también a quien la ejecuta, con la finalidad de crear una armonía administrativa y operativa que beneficie a los usuarios del servicio, a los prestadores y al propio Gobierno, este último quien como se señala en los transitorios de la nueva Ley

...el cual, por lógica, tiene que orientar sus actividades al beneficio social, sin perder de ninguna forma la calidad de rector del ramo, y de gestor y dador de soluciones inmediatas, de manera tal que le conviertan en factor y agente del cambio situacional, al tiempo que, el sentido, control y ejercicio de la operación de los servicios de transporte colectivo e individual y de algunos de los Servicios Auxiliares y Conexos deben adecuarse para quedar a cargo de un nuevo Organismo del Transporte Convencional que sustituirá al Instituto Estatal de Transporte.

Asimismo, se menciona en la Ley que

...las nuevas modalidades del Servicio Público de Transporte deben confiarse a un nuevo Organismo del Transporte Masivo, el cual tendrá una orientación diversa y altamente tecnificada, de acuerdo a los tiempos presentes, mismo que, principalmente, se hará cargo del transporte masivo, del Servicio de Pago Electrónico y de los centros generales de gestión y de los Servicios Auxiliares y Conexos a ello. En este sentido, es preciso que la Secretaría de Gobierno, [...], asuma la vigilancia de las actividades de ambos Organismos y las adecue a las necesidades sociales, así como a los requerimientos de control y de concordancia con las políticas públicas constantes en el Plan Estatal de Desarrollo en vigor, pues con ello el transporte existente será materia de una integración y control puntuales y, además se operarán coordinadamente para vincularse racionalmente con el Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros.

Una vez mencionados los nuevos organismos y la función general de la que estarán encargados, se está plasmando que deberá existir una vinculación entre dichas actividades.

...[se] tiene por objeto el que, con base en su operación sectorizada, no se entorpezcan las cargas de la planeación, las administrativas y el desarrollo que en ambos se atenderán, situación que hoy afecta severamente al Instituto Estatal de Transporte, el cual debe bregar con múltiples carencias de por medio, con la intensa operatividad cotidiana de los Servicios Públicos de Transporte Colectivo e Individual, al tiempo que, paralelamente, debe coordinar los Servicios Privado y Complementario y la totalidad de los Servicios Auxiliares y Conexos. Todo ello, sin contar con un marco normativo que le permita la tecnificación operacional al interior, así como la tecnificación y el uso de tecnología de punta para el apoyo en la toma de decisiones y para el conocimiento de las líneas de deseo y las preferencias y necesidades de la totalidad de los aspectos que debe atender con motivo del mandato de la propia Ley que le da vida y le asigna funciones y atribuciones para cada uno de ellos.

Por tanto, a través de la creación de la nueva Ley se pretende, además de hacer más eficiente y eficaz el servicio del transporte, propiciar una nueva política, que tenga que ver con la movilidad y la accesibilidad, que permitirá –en teoría, ya que la parte pragmática se irá descubriendo conforme se aplique- una mejora en la toma de decisiones.

Finalmente, se pretende que con la Ley de Transporte para el Estado de Hidalgo, se tenga un mecanismo técnico jurídico que al Gobierno le permita tener mayor flexibilidad y actuar de manera preventiva y no reactiva,

...manteniendo su capacidad directiva y organizacional, controlando y vinculando en forma racional y centralizadamente las funciones correspondientes al nuevo Organismo del Transporte Convencional, con lo que se dará agilidad a los procesos y procedimientos que deben seguirse para la atención de la demanda social y para la expansión operativa de los servicios tradicionales de transporte que no están reservados o relacionados con el Servicio Público de Transporte Masivo.

Dentro del nuevo marco jurídico también se establece lo respectivo al Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros en lo que refiere a aspectos de planeación, regulación y operatividad que lo asume el Organismo especializado para ello, con la finalidad de que el Gobierno estatal

asuma la totalidad de lo relacionado a dicho servicio, así como lo referente al Servicio de Pago Electrónico, de los Centros Generales de Gestión de Operaciones y de los Centros de Transferencia Modal y de los Servicios Auxiliares y Conexos relacionados con ello; y que permitirán, en el mediano plazo, integrar la infraestructura y los servicios básicos para impulsar el desarrollo de diversos sectores de la población, y para conjugar el crecimiento de ella con el de diversas actividades económicas y con otros factores detonantes del progreso y el bienestar.

Una de las situaciones que enmarca esta nueva Ley tiene que ver con los canales que se buscan crear con la sociedad para que interactúen con los organismos públicos estatales de la materia, a fin de tener una visión lo más real posible de las inquietudes que se presentan y de la protección de los derechos de los usuarios; fomentando aspectos centrales tales como “la transparencia, seguridad operacional y la vigilancia en la prestación del servicio [que] fungirán como puntal para el adecuado control de quienes ofertan de manera legal el Servicio de Transporte y los Servicios Auxiliares y Conexos.”

Ante este escenario mostrado, las preguntas serían ¿Qué gana el que controla la agenda? ¿Para qué buscan controlarla? A lo que habría que referirse es que el ganador de dicho control impondrá un eje rector de movilidad de dicha política hacia intereses de su grupo, siendo un actor que perderá menos dentro de las negociaciones o consensos que se lleven a cabo, con la capacidad de matizar o flexibilizar la política aplicada cuando así lo considere pertinente, no dejando de ver que dentro de cada política existen guardianes de intereses quienes continuamente se encuentran en confrontación para ver quién la controla, asumiendo ese carácter de protector de intereses ya descrito.

Por tanto, dentro de los entornos de creación-diseño de la política se generan arenas políticas que contemplan una gama de factores para poderla llevar a cabo, entendiendo que entre más conflictivo sea tal entorno, más complicado es generar dicha política, como lo menciona Lowi.

Parsons señala en su libro, que los asuntos de acuerdo a Lowi (1964) pueden clasificarse en distributiva, redistributiva y normativa, añadiendo en 1972 la constitutiva.

La primera tiene que ver según señala, con la distribución de nuevos recursos, mientras que la segunda con la modificación de la distribución de los recursos existentes, y la tercera, ahonda sobre la regulación y control de las actividades. Finalmente los asuntos de política constitutiva señalan la creación o reorganización de instituciones.

Bajo este significado general y dadas las características que imperan en el proyecto del Gobierno del estado de Hidalgo en la Zona Metropolitana de Pachuca denominado SITMAH, sería indicativo que si se retoma a Lowi, se estaría hablando de asuntos de política constitutiva, que tiene que ver con adecuaciones al régimen administrativo, ampliando en cierto sentido (como se ha desarrollado en el capítulo en la parte de las modificaciones al marco normativo) la jurisdicción gubernamental, regulando de manera más precisa las acciones de acción privada y pública.

De no haberse llevado a cabo cambios en la parte de jurisdicciones administrativas, se hubiese hablado de que todo el asunto de la movilidad con base en el proyecto mencionado, tendría que ver con la política regulatoria.

Con la política regulatoria porque como lo indica (Aguilar, 1992)

[...] es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual

manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar transacciones ventajosas para el grupo, pero es también un liderazgo pasajero, aunque menos efímero que el distributivo, pues los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa.

Ahora bien, tras la determinación de la arena política que se generó para tener claro los actores que participan, quién tiene el control de la agenda, cómo ha sido la formulación de la política y el papel trascendente que genera la infraestructura dentro del desarrollo regional, lo cierto es que se tiene del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo, un proyecto que durante su implementación ha tenido una confronta con base en lo que se tenía planeado respecto a los tiempos de su conclusión (al menos para el primer eje troncal que se está elaborando), propiciando una incertidumbre en la fecha de su inauguración, motivando así parece, que ésta se extienda hacia la eficiencia que pudiera tener dicha política.

Lo cierto es que se está ante un escenario de cambio en cuanto a la movilidad, ante la generación de una nueva experiencia, en donde no se puede perder de vista que el uso de los *Bus Rapid Transit (BRT)* no es una solución total a un problema, es un paso a ello que ha involucrado, como se señaló, cambios legales, pero donde esto no es suficiente, requiriendo el desarrollo de mecanismos mejor planificados que contribuyan al desarrollo regional y que mejoren dicha regulación y ejercicio de la movilidad, partiendo de una planeación cada vez más flexible y a largo tiempo, donde su enfoque transversal sea un pilar, aplicado no solamente en un orden de gobierno; los municipios deben ser cada vez más activos ante este tipo de eventos.

Conclusiones

Al inicio de la investigación una pregunta fundamental determinó el desarrollo de los capítulos posteriores. Nuestra hipótesis giró en torno a la necesidad de mostrar que en el estado, actualmente, era posible identificar políticas públicas orientadas al desarrollo regional. Para avanzar en este propósito fue necesario hacer referencia al concepto de desarrollo regional para entender sus implicaciones económicas y sus manifestaciones geográficas. También fue indispensable hacer un recuento de los distintos conceptos de política pública para establecer el papel del gobierno del estado de Hidalgo y las acciones para impulsar políticas de este corte. Como es de suponerse, las autoridades, los ciudadanos y nosotros mismos como investigadores, podemos asumir una posición al respecto. Uno de los errores más comunes es suponer que la infraestructura más representativa, la más actual, se orienta a formar elementos de reconfiguración industrial, territorial, por citar sólo algunos y que cada una de ellas tiene como propósito generar pisos mínimos para el desarrollo regional. De acuerdo con lo revisado en el capítulo primero, esto no siempre es así. Se parte de la premisa básica de que una situación de desarrollo regional se identifica a partir de las diferencias que los territorios van configurando a través de los años y que al final dan como resultado contrastes notables. Esto significa que las diferencias son una marca o etiqueta para definir al desarrollo regional, es decir aquellas características que permitan una mayor o menor atracción y preferencia de las personas. Hay ciudades y territorios en todo el mundo que se prefieren a otros, por ejemplo, se optará por lugares donde los ingresos promedios sean más altos, donde la calidad del medio ambiente sea óptima y donde sea posible contar con servicios y condiciones de movilidad sustentables. Como se observó, el desarrollo regional y su análisis detallado implica reconocer situaciones vinculadas al bienestar de las personas. Esta investigación no se orienta a conocer esos elementos diferenciales que permiten reforzar el concepto aplicado de desarrollo regional, simplemente asume que existen diferencias básicas ineludibles entre los territorios y no crítica a aquellas que por cuestiones naturales o históricas las posean. Más bien, permite identificar que en estas regiones puede existir un marco estratégico para la localización productiva y la atracción de inversión, supone que en los territorios es

posible configurar, en el mediano plazo y largo plazo, condiciones para atender las necesidades crecientes que tienen ciudadanos y donde se consolidan intereses de bienestar general y gobernanza.

La investigación proporciona un papel preponderante a la infraestructura, pues es un referente obligado para entender el desarrollo regional. Aunque puede tener interpretaciones distintas, es razonable asumir que entre mayor sea la dotación de infraestructura para la producción, mayor serán los ingresos que de ella se deriven y se motivará a una mayor atracción de capital de este tipo para compartir los beneficios. Si esto fuera contrario, la inversión en infraestructura terminará por desaparecer, a falta de inversión, y el ambiente económico se tornaría ocioso.

En este sentido, la infraestructura juega un papel muy importante para el crecimiento y el desarrollo económico. En nuestro país se continúa con una política de promoción de la infraestructura, el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) es un referente y no es más que la continuidad de las medidas país, adoptadas por los gobiernos de México, principalmente luego de la década de los años setenta. Aunque el fondo promueve el fortalecimiento de diversas actividades de transformación¹⁸⁰, un factor que es importante en su composición es la inversión en infraestructura de comunicaciones. A penas a dos años de haber sido aprobado, ha servido para comenzar la rehabilitación y construcción de 13 de las más grandes autopistas de 46 planteadas al inicio del sexenio¹⁸¹. En el marco de los presupuestos establecidos para el programa, el gasto total al final del sexenio será de más de 1.3 billones de pesos para acciones asociadas a este concepto (16% del total de la inversión del país).

La operación de este tipo de políticas de gobierno sugieren una estrategia de impulso a la infraestructura como un mecanismo para crear una mayor producción industrial y una dinámica de atracción de nueva inversión que se traduce en una mayor demanda de oferta de trabajo y mejores niveles de ingresos. Esto es muy

¹⁸⁰ Algunos de los sectores estratégicos a beneficiarse son el de comunicaciones y transportes, energía, hidráulico, salud, desarrollo urbano y vivienda, así como turismo.

¹⁸¹ Algunos de los estados que aplicaron recursos del fondo fueron Baja California Sur, San Luis Potosí, Durango y Sinaloa. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2014.

importante pues, de acuerdo con las principales teorías revisadas, la inversión que permita un aprovechamiento óptimo de los factores de producción, en nuestro caso la infraestructura de comunicación, es muy importante para diferenciar económicamente a las regiones.

En el caso del estado de Hidalgo el objetivo, desde por lo menos una década, ha sido configurarlo como un polo de desarrollo centro país debido a aspectos medulares como su ubicación en el centro del país, su cercanía con el valle de México y su conectividad, por ejemplo con el Arco Norte, la autopista México-Laredo, México-Guadalajara, México-Tuxpan y México-Veracruz. Y no sólo eso, sino mostrando un estado con oportunidades de inversión en los tres sectores económicos. De acuerdo a las teorías del desarrollo regional, estos factores forman parte de una visión de largo plazo orientada al desarrollo regional.

Dado que es complejo construir una caracterización específica del tipo de actividades promotoras del desarrollo regional, la primera necesidad de este estudio radicó en recuperar una definición coherente y operativa entorno al desarrollo regional. Es posible que el estudioso o investigador asuma posiciones al respecto, debido a su área de especialización, sin embargo, existe un punto de congruencia visible en las apreciaciones de uno y otro: la diferencia y preferencia observable que existe entre los territorios. Más allá de la discusión clásica de la economía basada en factores de la producción, la acumulación del ingreso o su distribución, lo realmente importante es afirmar que cada sociedad obedece a un proceso de desarrollo y que la promoción de su desarrollo es diferencial, este es el primer resultado importante para entender la investigación.

Otro de los aspectos que no se debe omitir es que se puede evidenciar en las economías contemporáneas, sobre todo en las que comparten rasgos como la de Hidalgo, una incapacidad notable del sector privado para la creación del bienestar general. Esto puede representar un grave riesgo en el mediano plazo pues podría ampliarse la polarización de las regiones del estado, haciéndola más notoria y profunda, incluso beneficiando a alguna de ellas de manera indiscriminada. En

este sentido, el Estado asume en la mayoría de los casos una serie de medidas de política pública para acompañar o reforzar a algunas regiones.

Dentro de este esquema de actuación, el Gobierno del Estado de Hidalgo está buscando fomentar y aprovechar la infraestructura como uno de los mejores medios para el crecimiento económico. Para nosotros, esta afirmación se relaciona, como Gramlich afirma, con el capital intensivo representado por carreteras, instalaciones de transportes, sistemas de comunicación, entre otros y su contribución tangible con el sistema económico (Gramlich, 1994). En todo caso, esto último se comprueba, pues existe una vasta cantidad de correlaciones y referencias para probar que existe una asociación fuerte positiva entre infraestructura, crecimiento y desarrollo. Lo más importante y más útil para nosotros es que la infraestructura motiva nuevos procesos económicos que acaba por diferenciar a las regiones.

El título sugerido de la investigación se refiere al análisis de política pública y al entrar en este terreno, se debe reconocer que la actuación del gobierno se conforma de distintos procesos, difíciles de identificar. Analíticamente, es parte de una decisión pensada, menos que arbitraria y donde la resolución de problemas no es simple sino que implica racionalidades políticas, técnicas y comunicativas que dan cuenta de planteamientos de problemas, construcciones de agendas, tensiones en la implementación, evaluación y redimensionamiento. Respecto a la política de desarrollo regional, esta puede ser tan amplia como queramos. Puede incluir aspectos vinculados desde el desarrollo biológico y cultural hasta la capacidad de fomentar en una persona o sociedad actividades de muy alto valor agregado. Sin embargo, en el fondo prevalecerá la capacidad de un individuo para mejorar su calidad de vida y de aquellos que lo rodean. Este tipo de enfoques y su análisis es tan amplio que su estudio tiene que segmentarse en distintas investigaciones con diferentes sujetos de análisis y distintas disciplinas indagatorias. Decidimos evaluar la política de infraestructura porque afecta el entorno, las características de la producción y promueven, solo en el largo plazo, una actitud de competitividad. El efecto de la infraestructura no es sencillo,

requiere de un análisis exhaustivo que incluye el posicionamiento histórico social, pues sus resultados no siempre son los mismos. Debe adentrarse a conocer la cultura que priva, los procesos económicos creados y su tendencia, los recursos naturales y construidos, la cohesión social y su efecto dada la globalización, entre otros aspectos centrales.

La herramienta utilizada como eje orientador, para precisamente no desviar el objetivo ante esta gran variedad de reflexiones, fue el mesoanálisis propuesto por Parsons. Compartimos su visión y la orientación para el tratamiento de las políticas públicas y ello nos permitió entender la función moderna del estado como promotor del desarrollo. Es importante reconocer que en el caso de estudio, el esquema de planeación a mediano plazo del gobierno del estado de Hidalgo ha establecido prioridades de distinto orden. A nosotros nos interesa reconocer aquellas vinculadas a la formación de inversiones con perfil de contribución a la teoría del desarrollo regional. En este sentido luego de evaluar los proyectos estratégicos del gobierno del estado, pudimos advertir que existen 10 de ellos, considerados dentro del denominado "Hidalgo Polo de desarrollo". Esta visión de desarrollo en el mediano y largo plazo se inserta en otra más amplia que promueve el estado en todas sus regiones¹⁸². El argumento principal, resultado de la encuesta a profundidad, es que la planeación estratégica obedece a que existe una notable diferencia regional. Mientras los municipios del sur, en especial aquellos limítrofes con el estado de México, mantienen una mayor formación de capital e indicadores de desarrollo medios y altos, en los municipios del norte estos son menores. La explicación para argumentar las diferencias pueden ser muchas. Algunas van desde las condiciones naturales del espacio (Coraggio) que facilitaron los vínculos comerciales y productivos¹⁸³, hasta los modernos procesos competitivos impulsados por las telecomunicaciones, transportes y producción de los estados contiguos (Querétaro, Puebla y estado de México). En todo caso la actual diferencia territorial se puede representar en al menos 6 cuadrantes: el

¹⁸² Polo de Desarrollo Hidalgo, Centro País, Corredor Pachuca – Huejutla, Pachuca, Ciudad del Conocimiento y la Cultura, Estrategia Transversal Hidalgo Verde y Estrategia Beneficios.

¹⁸³ Por ejemplo la minería y el desarrollo de corredores comerciales.

primero representado por una región central (Zona Metropolitana de Pachuca), otra por la región Otomí Tepehua, la tercera por la región del valle de Ixmiquilpan, la cuarta por la región de la sierra alta, la quinta en la región Huasteca y la sexta en la región sur del estado. Aunque esta territorialización se encuentra simplificada, es importante hacer notar que refleja rasgos vinculados a la infraestructura. En el capítulo tercero se muestran este tipo de rasgos, pero sobretodo la orientación de las regiones, tomando como criterio los proyectos de mediano y largo plazo que se prevé realizar. Esta no es una cuestión menor, porque de acuerdo con las teorías de desarrollo regional, el reacomodo, fortalecimiento y nueva creación de tendencias productivas, reconfigurarán un nuevo escenario competitivo.

Todo lo anterior, resulta ser el marco contextual y de soporte para el análisis de la política pública de infraestructura orientada a crear condiciones para el desarrollo regional en el estado. Como observamos la política de infraestructura del SITMAH es un referente digno de análisis, no es excluyente y, en el caso particular de la investigación, se explica por el impacto que, regionalmente con base en los resultados de otras experiencias, estos sistemas han mostrado. Una de las conclusiones importantes, es que en el fondo no se trata de una política solamente de movilidad que resuelve una serie de problemas de localización, aglomeración y diseño de ciudades. Esta es una visión que con referencia a la arquitectura y el urbanismo es muy frecuente pero que implica repensar los impactos en términos sociales y económicos.

En nuestro caso la contribución de Parsons, fue el eje orientador de nuestra propuesta. El primer punto de referencia obligado, es el revisar de manera crítica si la política pública cumple con los criterios de, precisamente, representar intereses públicos. En el caso del sistema de transporte, se evidencia que actualmente no existe un problema originado por la dinámica poblacional, que si bien es cierto es un factor importante en el municipio de Pachuca y Mineral de la Reforma, no priva como un problema latente. Este resultado contrasta con las explicaciones y fundamentaciones públicas que han girado en torno al desarrollo

del proyecto y las encuestas realizadas en la investigación, donde los resultados claramente indican un desconocimiento al problema y las consecuencias que estaría solucionando con claridad. Desde la óptica ciudadana, parece no ser un factor que implica una atención inmediata.

En el caso de ciudades latinoamericanas como Curitiba o la Zona Metropolitana de Buenos Aires, el planteamiento de desarrollar un sistema de transporte masivo obedeció a distintas finalidades, entre ellas la mejora de infraestructura, no sólo para el transporte masivo sino para los automovilistas y los ciudadanos que utilizan medios de desplazamiento como las bicicletas. Por el otro lado, en el caso de Bogotá es notable el problema público que representaba el aforo a los sistemas de transporte público tradicionales. En el caso de los sistemas adoptados en México (Metrobus, Macrobus, Transmilenio y RUTA), se han convertido en una reproducción de los casos latinoamericanos y están cumpliendo los objetivos de transporte para los cuales han sido creados.

Como se rescata en entrevistas con funcionarios de planeación del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo, el planteamiento principal obedeció a un criterio de organización normativa del transporte público. La imposibilidad de regular el crecimiento de las unidades, pero sobretodo el tipo de servicio, obligó a un grupo compacto, cercano al Gobernador del Estado, a plantear la idea de desarrollo real del proyecto. Si bien es cierto que desde 2009 existían algunas propuestas para reordenar la ciudad y convertirla en la más importante del estado, debido a su vocación de servicios, no fue sino hasta 2012 que se estableció la factibilidad real de esta propuesta. Es importante concluir que los primeros estudios relacionados al tema incluían aspectos integrales que pueden ser considerados como de vanguardia en términos de la promoción del transporte masivo como el futuro de la comunicación en las ciudades. Se incluían aspectos relacionados a la movilidad, accesibilidad a servicios y la tecnología era uno de los componentes esenciales.

En conclusión, la dinámica poblacional de la Zona Metropolitana de Pachuca es un factor que está presionando la aparición de problemas normales que se presentan

con este tipo de zonas, sin embargo, la propuesta de un sistema articulado de transporte no se considera un problema público actual, incluso dado el desconocimiento de aspectos centrales y beneficios concretos para la ciudadanía, además el desarrollo del proyecto, no ha contado con una plena identificación ciudadana.

Por otro lado, se debe reconocer que la infraestructura (Carriles exclusivos, rutas alimentadoras, centro de monitoreo y control, estaciones, puentes, alumbrados y sistemas tecnológicos), contribuyen al desarrollo ordenado en una franja de aproximadamente 20 kilómetros desde la localidad de Téllez hasta el centro de la ciudad en una línea prácticamente recta, misma que es oportuna en la medida que se desarrollen legislaciones regulatorias, por ejemplo en materia ambiental, de seguridad y de imagen urbana.

Con relación a la conformación de la agenda, es evidente que no se partió de una base de planeación con soportes de participación social. De acuerdo a la investigación, ninguna propuesta ciudadana, por el grado técnico de detalle, tuvo resonancia para iniciar el proyecto de manera real. Los estudios se originaron a partir de investigaciones municipales y en especial del gobierno del estado. Sin embargo se debe reconocer que la instalación del Sistema de Transporte se encontraba considerada en el esquema de planeación estatal (Plan Estatal de Desarrollo) pero el componente más importante es el impulso a la movilidad urbana y no tanto la orientación para el desarrollo regional. Técnicamente, no existe una definición plena de cómo se orientarán las nuevas rutas y lo que si se verifica es que pueden sumarse libramientos concéntricos (por ejemplo, el Boulevard Minero, la Avenida Everardo Márquez, la avenida Madero, la Carretera la Paz, entre otras), pero a decir de las autoridades entrevistadas, nuevas rutas, por el diseño de la ciudad, representan elevados costos que se deben evaluar en tiempo y beneficio. La agenda por tanto no se conformó a partir de las posiciones de los habitantes de las colonias de influencia directa, donde se está desarrollando la primera fase del sistema integrado de transporte, ni de las necesidades de los concesionarios y transportistas, mucho menos de instituciones académicas de la

capital del estado, más bien, fue producto de una serie de ofertas al sector del transporte, apoyadas por un nuevo esquema de legislación y participación, dado que existen pocos concesionarios que concentran una cantidad de unidades y rutas importantes. La agenda desde su inicio se encontró concentrada en un grupo cercano al Gobernador del Estado y el brazo operativo, fue el área de proyectos estratégicos. En palabras de un funcionario entrevistado, "...este tipo de propuestas, obedeció a un esquema más estratégico aprobado por el propio Gobernador y al cual las secretarías debían atender y darle viabilidad". En todo caso la experiencia muestra una muy discreta participación de las Secretarías e incluso del gobierno municipal. Existe cierta ambigüedad en torno al papel del Instituto Estatal del Transporte y sus funciones debido a la creación del Organismo Público Descentralizado del SITMAH y del de transporte convencional.

Por otro lado, en el sondeo realizado, predomina la opinión general de que el proyecto no se construyó sobre las bases de un análisis profundo del tipo, uso y reconfiguración de espacios, ni tampoco hace énfasis en la configuración visual y proyección futura de la ciudad. Un ejemplo de ello es que no se sabe aún el costo del pasaje ni los términos de funcionamiento de los tres tipos de transporte ni de la operación de las rutas alimentadoras.

Un aspecto clave que nos interesó analizar es el tipo de asociación del sistema integrado de transporte a fenómenos asociados a los procesos de globalización en las ciudades. Es posible argumentar que en el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Hidalgo, aunque existen elementos para el desarrollo regional, se está reproduciendo un conjunto de experiencias y de medidas de políticas, en mayor grado, internacionales relacionadas a la atención de los problemas de las zonas metropolitanas. Puede decirse con ligereza que es una moda a la que están tendiendo las zonas metropolitanas latinoamericanas y la explicación congruente es que existen necesidades de movilidad de las personas que viven en ellas.

El proceso de globalización aparece por el interés de desarrollar nuevos procesos y donde existe una mezcla importante de recursos, tanto del ámbito público y privado. En este contexto, el futuro del transporte se mantendrá evolucionando

para asimilar e incorporar los cambios de las políticas de transporte público en el mundo privilegiando la competitividad en la operación de los sistemas y enfrentando una aguda competencia por superar las nuevas condiciones económicas y sociales determinadas por el desarrollo urbano.

Con relación a la introducción de la política por parte del gobierno sus instancias, es importante mencionar que solamente se dieron a conocer características comunes en la operación de los sistemas de transporte de este tipo y todos los argumentos giraron en torno a las ventajas que proyectos de esta naturaleza, reportan en la ciudadanía. Pero en el fondo se requería de una legislación moderna que soportara los cambios. En este sentido la Ley de Transporte del estado se modificó apenas tres meses antes del anuncio formal del arranque de operaciones del sistema, lo que implicó sustituir la planeación para la movilidad derivada de los años 2001. Esto es un aspecto positivo pues es claro que contenía elementos de consulta con los concesionarios, transportistas, gobierno estatal y ciudadanos, pero primordialmente sólo atendía la regulación del transporte y sus servicios auxiliares.

Uno de los elementos que mayor peso debería tener es que la Ley, aprobada en julio del año 2013, supone principios rectores basados en el escalamiento de los servicios y la premisa de que ellos deben orientarse a la satisfacción de la movilidad social y la accesibilidad de la población, además de contar con normas de operación técnicas para utilizar modernos sistemas de información y aplicarlos al transporte. Finalmente, ante la necesidad explícita plasmada en la Ley del Transporte, respecto de la posibilidad de crear y operar corredores de transporte masivo, estaciones intermedias, centros de transferencia modal e inter estatales, además de servicios tecnológicos para su administración, se motivó a la creación del SITMAH, organismo especializado para la regulación del transporte masivo. Derivado de las conclusiones de entrevistas se concluye que existe un campo abierto de negociación para redistribuir funciones de transporte, pues aunque el Instituto Estatal del transporte es el organismo rector en la materia en el estado, el SITMAH puede eventualmente contribuir proponiendo aspectos de innovación y

mejora para el transporte público, lo que no fue posible esclarecer es porque el IET haya tenido una participación discreta en las negociaciones con el sector de transportistas para la instalación del sistema integrado. La negociación parece ser un logro del organismo público descentralizado del SITMAH. El éxito del proyecto, de acuerdo con una entrevista, es que el proceso de negociación representó un año (que se considera es el desfase en la entrega proyectada) pero evitó lo que por ejemplo, en la experiencia del Acabus, ha impedido la conclusión del proyecto.

Por otro lado, el esquema de implementación parte de la organización y administración del proyecto que se concentrará en dos vertientes: la primera de operación y la segunda tecnológica. La de operación es importante porque representa la incorporación de más de la mitad de los concesionarios actuales. Lo que fue posible identificar es que estos participantes decidieron incorporarse al proyecto, producto del esquema de inversionistas para la fase de operación al cual fueron invitados. La concesión para la operación del sistema de transporte es de 10 años (SAPI), pero más que los dividendos, el hecho de ser proveedores y encargados del mantenimiento de los 134 vehículos es la mayor ventaja y motivación que tuvieron para formar parte del proyecto. Sin el liderazgo que representó el presidente de SAPI, la introducción del sistema no hubiera sido posible.

El proyecto del sistema integral de transporte tiene una percepción de ambigüedad y poca claridad, de acuerdo con un ejercicio de entrevistas realizado, sólo el 3% de los encuestados tiene algún tipo de conocimiento sobre la administración y tarifas que se cobrarán en el proyecto, pero lo más grave es que 65% de ellos considera que existen problemas de mayor trascendencia en la ciudad que el problema asociado a la movilidad.

Respecto de la difusión del proyecto, es claro que los medios de comunicación no han contribuido con una crítica continua en torno al proyecto. El ejercicio de sondeo, en el principal medio de prensa escrita, muestra que las notas se orientaron en un principio en justificar las ventajas del proyecto, sin tener claridad en ellas. Un segundo grupo que justifica parte de la operación en terreno, sin

presentar información sobre la opinión ciudadana y profundizando en la perspectiva de los principales actores involucrados en el proyecto y el tercero orientado a fortalecer la imagen del proyecto. Lo que es claro es que la última previsión para el inicio de operaciones se fijó en el mes de junio de 2015. Pero la campaña de promoción de cierre del proyecto, a casi su entrega, ha sido inexistente. En entrevista, se argumentó que el proceso electoral era el principal impedimento.

El SITMAH es un proyecto que cumple con criterios de desarrollo regional, pues reestructura la movilidad en la zona metropolitana de Pachuca, posibilita una reconfiguración territorial y genera dinámicas funcionales en términos de desplazamientos. Es un proyecto de corte tasado en largo plazo, condición para el desarrollo regional, pues implica nuevas inversiones en infraestructura para completar el proyecto, interconectar a la ciudad con áreas de servicios productivas y habitacionales e incluso acercar la región a circuitos carreteros importantes en el estado. Un proyecto de transporte masivo ha demostrado en diversas latitudes, la generación de economías de escala alrededor del proyecto, la incorporación de las nuevas tecnologías y modernos criterios de cuidado y eficiencia en el contacto con el medio ambiente. Otro de los aspectos que demuestran que el proyecto tiene mecanismos que contribuyen al desarrollo regional es que su planteamiento parte de la incorporación de financiamiento público que se orienta al desarrollo de infraestructura en el país, del gasto público del estado y del sector privado. También, se obedece a una estrategia que, si bien no ha sido promocionada por parte del gobierno, al ser clasificado como parte de un proyecto estratégico, se integra a un diseño macro de planeación del estado. En este sentido el proyecto del Sistema de Transporte Integrado es sólo uno de los que en mayor medida impactarán la zona centro de Hidalgo.

Las evidencias del proyecto y su aportación al desarrollo regional son diversas, sin embargo, de acuerdo con elementos de análisis propuestos por Parsons, el problema público, desde el diseño de la política, no se orientó a los propósitos anteriormente descritos. Existe suficiente evidencia para afirmar que el Sistema

responde a un problema asociado a la dinámica de población y metropolización, a la estructuración de la movilidad y la necesidad futura prevista por parte del Gobierno del Estado y en menor medida del Ayuntamiento de la Ciudad de Pachuca.

Debido a las negociaciones entre el gobierno del estado, a través del organismo descentralizado del SITMAH y el grupo de transportistas con influencia en la región sur de la zona metropolitana, el control de la agenda, evidentemente estatal, confiere beneficios en la arena de la negociación para ambos, a manera de inferencia, para el primer sujeto el reconocimiento una vez realizado el proyecto, respaldándolo en la modernidad del estado y una necesidad anticipada y para el segundo promoviendo rentabilidad económica y una posición de control absoluta en materia de transporte.

Recomendaciones derivadas de la investigación:

- Mejorar la planeación de los municipios que comparten la zona metropolitana, integrando elementos de planeación estratégica con base en el sistema de movilidad y los proyectos estratégicos del gobierno del estado, además de sumar la participación de la ciudadanía en la definición de problemas públicos.
- Desarrollar desde el ejecutivo un esquema de participación de la visión estratégica que tiene para el estado, para fortalecerla y construir agendas públicas. Además presentarla de manera pública para ajustarla y fortalecerla.
- Establecer no sólo en el plano de la ciudad de Pachuca las ventajas de movilidad, sino extenderlas por ejemplo a las ventajas y bajos costos que pudiera representar la conectividad del troncal uno del proyecto con la ciudad de Tizayuca.
- Es necesario revisar el proceso de negociación y nuevas concesiones, pues es claro que la implementación del proyecto se debe a pocas personas involucradas, lo que sugiere racionalidades políticas, más que técnicas.

- Es necesario establecer un dialogo de información con la sociedad, para que reconozca los cambios que el proyecto traerá y sea partícipe de ellos.
- No sólo experiencias latinoamericanas pueden influir en el desarrollo de este tipo de proyectos, existen innovaciones en términos de usos de energías renovables, ciudades verdes, entre otros ejemplos que no necesariamente se han aplicado a los casos de sistemas de transporte masivos en nuestro país.
- Es necesario considerar que el gobierno del estado, pueda sectorizar a los organismos descentralizados en materia de transporte (Sistema Integrado de Transporte Masivo y Sistema de Transporte Convencional), para con una rectoría más técnica se otorgue un papel de mayor importancia a los sistemas de transporte en todo el estado como medios para fomentar el desarrollo económico.
- En lo académico, es necesario continuar sumando elementos de análisis para completar el esquema con instrumentos que permitan evaluar y proyectar el resultado de las políticas de infraestructura.
- Es importante, desde la academia, presentar nuevos proyectos que permitan trascender el modelo latinoamericano basado en los BRT's para incorporar formas creativas y tecnológicamente viables.

Bibliografía

Adams, E. (2006). *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*. Hampshire: ashghate.

Aguilar, L. F. (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI.

Aguilar, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. F. (1992). *La Hechura de las Políticas, Segunda Antología*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Althaus C., Bridgman, P. y Davis G. ", (2007), *El manual de políticas de Australia*, Australia, Allen&Unwin.

Álvarez D., Á. E. (1992) *Análisis de políticas públicas*, Caracas, Venezuela Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD.

Asuad N., Quintana L., Ramírez R. (2007). *Desarrollo y políticas regionales en México: retos y perspectivas 2006-2020*. En José Luis Calva (coord) *Políticas de desarrollo regional, agenda para el desarrollo*, vol. 13. México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

Babbie, E. (2000). *Fundamentos de la investigación social*. México: Thompson Inc.

Baker (1981). *Markets as Networks: A Multimethod Study of Trading Networks in a Securities Market*. Department of Sociology, Northwestern University.

Bardach, E. (1998). *Los 8 pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-M. Á, Porrúa.

Bassols, Á. (1967). *La división económica regional de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Bassols, Á. (1992). *El Desarrollo Regional en México: Teoría y Práctica*. México: UNAM.

Bauer y Yamey (1967). *The economics of underdeveloped countries*. Londres: Cambridge Univ. Press.

Beer. (2004). *The Process of economic development*. London: Routledge.

- Boisier, S. (2001). Desarrollo local: de que estamos hablando. In V. Barquero, *Transformaciones globales*. México : FCE.
- Boudeville, J. (1969), *El espacio económico*, Argentina: EUDEBA.
- Bourguignon, F. y Pleskovic, B. (2007). *Rethinking Infrastructure for Development*. Washington, D.C.: The World Bank
- Bjorvatn, K. (1999). *Infrastructure and Industrial Location in LDCs*. Norwegian School of Economics and Business Administration
- Bolaños, I. K. (2003). *Usos de suelo y territorio: tipos y lógicas de localización en la ciudad de México*. México: Plaza y Valdés.
- Bueno, C. (2006). *Espacios globales*. México: Plaza y Valdes-Universidad Iberoamericana .
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres de la hechura de las políticas en México. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. En *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, núm. 2, segundo semestre, pp. 189-231.
- CAF. (2010). *Observatorio de Movilidad Urbana en América Latina*. Colombia: Corporación Andina de Fomento.
- CAF. (2011). *Desarrollo Urbano y Movilidad en América Latina*. Panamá: Corporación Andina de Fomento.
- Calderón, C. y L. Serven (2004). The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. En *Policy Research Working Paper*, No. 3400. Washington, D.C.: World Bank.
- Capuano, G. (2007). *Mesoeconomía teoría y evidencia empírica en el desarrollo regional*. Italia : Mc Graw Internacional.
- Carrillo, M. (2001). La teoría neoclásica de la convergencia y la realidad del desarrollo regional en México. Problemas del Desarrollo, *Revista Latinoamericana de Economía*.
- Carrillo, M. (n.d.). Capítulo 1. El análisis del espacio y el desarrollo regional en los estudios regionales.
- Castelazo, J. R. (2010). *Administración pública: una visión de Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castells, M. (2001). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. México: Siglo XXI Editores.

Cepal. (2007). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cepal, (2002). Globalización y desarrollo. CEPAL

Cipolla, C. M. (1981). *Before the Industrial Revolution: European Society and Economy 1000-1700* (Segunda Edición ed.). Gran Bretaña: British Library Cataloguing in Publication Data.

CMIC. (2013). *Impulsar la competitividad mediante la infraestructura*. México: Revista Mexicana de la Construcción.

Cobb y Elder (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics on Agenda-Building*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore: 2da ed.

Comisión Europea (2012). Desarrollo y Cooperación Europea. Infraestructura para el Desarrollo Sostenible, Bruselas

Comisión Mundial de Represas (2000), Un nuevo marco para la toma de decisiones. Una Síntesis.

Corporación Andina de Fomento (2010), Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España, CAF, Bogotá, Colombia.

Cotler, P. (2007). *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*. México : Universidad Iberoamericana A.C.

Czerny, M. (1991). *América Latina: regiones en transición*. México: Colección Estudios.

De Leon, P. (1997). Una Revisión del Proceso de las Políticas: De Laswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública Vol. VI* , 5.

Delgadillo, J. y Torres, F. (2007). Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México. En José Luis Calva (coord). *Políticas de desarrollo regional*. México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

Delgadillo, M., Javier (2004). Desarrollo Regional y Nueva Función del Estado de la Organización del Territorio. En *Planeación Territorial, políticas Públicas y Desarrollo Regional en México*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, pp. 13-33.

Delgadillo, J. e Iracheta, A. (2002). *Actualidad de la investigación regional en el México Central*. México: CRIM-UNAM-El Colegio Mexiquense, A.C.-El Colegio de Tlaxcala, A.C.-Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

- Dewey, J. (1927). *The Public and its Problems*. United States: Holt Publishers.
- Díaz-Bautista, A. (2003). *Crecimiento con convergencia o divergencia en las regiones de México*. Tijuana : Plaza y Valdez.
- Dieterlen, P. (2001). *Ensayos sobre justicia distributiva*. Fontamara.
- Dimitriou, H., & Thompson, R. (2007). *Strategic planning for regional development in the UK*. Inglaterra: Routledge.
- Dosi, G. (2013). *The Third Industrial Revolution in Global Business*. New York : Cambridge University Press.
- Dunn, W. (1981). *Public Policy analysis*. Washington: Prentice Hall, Englewood.
- Dye, T. (1979). *Entendiendo la Política Pública*. México: Prentice Hall.
- Dye, T. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University of Alabama Press.
- Elder, C. (1996). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editorial : M. A. Porrúa.
- Ellwood, W. (2001). *Globalización*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Escobar, A. (1996). *Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. México: Norma.
- Estrada, E. M. (2004). *Diferencias y semejanzas entre los países de la América Latina*. Caracas Venezuela: Ayacucho.
- Etzioni, A. (1992). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. In L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas* (pp. 265-282). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Eversole, R. (2005). *Participation and Governance in Regional Development*. Washington: Ashgate Publishing Company.
- Eversole, R., & Martin, J. (2005). *Participation and Governance in Regional Development: Global trends in an Australian Context*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Finkelstein, F. S. (1967). *La política de industrialización en México*. México : Estudios Economicos UNAM.
- Flores, N. A. (2003). *Crecimiento con convergencia o divergencia en las regiones de México: Asimetría centro periferia*. México: Colegio de la Frontera Norte.

- Forum, W. E. (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Suiza: WEF.
- Franco y Lanzaro (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Argentina: Naciones Unidas.
- Franko, P. (2007). *The Puzzle of Latin American Development*. USA.
- Fuentes, M. L. (2002). *La asistencia social en México*. México : Paideia .
- Furlong, S. R. (2007). *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*. Washington: CQ Press.
- Furlong, S. R. (2015). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* (5 ed.). Green Bay: SAGE Publications.
- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Eudeba.
- Galbraith (1993). El regreso de Keynes. *Revista Nexos*. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=6753>, el abril de 2013.
- Garza, E. T. (1996). *Políticas Públicas Alternativas en México*. México: Jornada Ediciones.
- Giddens, Anthony (2000). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. México: Taurus.
- Golley, J. (2007). *The Dynamics of Chinese Regional Development*. Massachusetts : Edward Elgar Publishing.
- Gómez, M. M. (2005). *Introducción a la metodología de la investigación científica*. Mexico : Mc Graw Hill Internacional .
- González, S. (2008). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. el caso de México*. Santiago de Chile: CEPAL-SERIE desarrollo territorial.
- Gramlich. (1994). *Infraestructure Investment: A review Essay*. Journal of Economic Literature.
- Gutiérrez, J. (1984). La ciudad y la organización regional. En *Cuadernos de estudio*. Serie Geografía No. 14. Madrid: Edit. CINCEL, pp. 17-40.
- Harnecker, M. (2005). *Los conceptos elementales del materialismo histórico* (51 ed.). México, Distrito Federal: Siglo XXI.
- Heller, H. (2002). *La justificación del Estado*. México : UNAM.

Hernández, E. (1997). Perspectivas del desarrollo regional en México frente a la globalización, en *Economía: teoría y práctica*, número 7, consultado el 29 de abril de 2013 en http://www.izt.uam.mx/economiatyp/numeros/numeros/05/articulos_PDF/5_5_Perspectiva.pdf

Hidalgo, G. d. (2005). *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*. Gobierno del estado de Hidalgo.

Higgins, B. (1968). *Economic Development, Problems, Principles, and Policies*. New York: W. W. Norton.

Hobsbawm, E. (1971). *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. México: Siglo XXI.

IICA. (2003). *Territorios Rurales: Estrategias y políticas para América Latina*. Fortaleza: IICA.

INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda.

INEGI (2009). ENIGH.

INEGI (2005). Conteo de Población.

ITESM. (2010). *La Competitividad de los Estados 2010*. México: EGAP.

k, w. c. (1992). *un medio para el ascenso de la sociedad*. usa: mc graw hill.

Keynes, J. M, (1998). *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*, México: Fondo de Cultura Económica.

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL-SERIE Políticas sociales.

Lasswell, H. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier: N. York.

Latina, C. B. (2011). *Desarrollo Urbano y Movilidad en América Latina*. Panamá: Corporación Andina de Fomento.

Lee, R. D. (2013). *Public Budgeting Systems*. Washington : Jones & Bartlett Learnig .

León y Ramírez, Juan Carlos (2004). *La construcción de espacios públicos en la democracia*. Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto Electoral del Estado de México.

Levitt, T. (2006). *Los mejores artículos de Ted Levitt*. Washington. D.C: Harvard School Publishing Corporation.

Ley de Transporte para el Estado de Hidalgo.

Lindblom, Ch. E. (2003). La Ciencia de Salir del Paso. En Aguilar V. Luis. (comp.) *La Hechura de las Políticas Públicas, Antología de las Políticas Públicas*. T. II., México: M. Á. Porrúa, pp. 201-225.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Porrúa.

Lowi, T. (1964). American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory. *World Politics*, XVI , 677-715.

Macias, J. D. (2001). *El Desarrollo Regional en México en el vértice de dos milenios*. México : Miguel Ángel Porrúa .

Majone, G. (2003). Los usos del análisis de políticas. En Aguilar V., Luis (comp.). *La Hechura de las Políticas Públicas. Antología de las Políticas Públicas*, T. II. México: M. Á. Porrúa, pp. 341-366.

Majone, G. (1999). Evidencia, argumentación y persuasión en la hechura de políticas. México. Fondo de Cultura Económica.

Majone G. (1997). Del Estado positivo al regulador: causas y consecuencias de los cambios en el modo de gobernanza. *Journal of Public Policy* Vol. 17, No. 2 (mayo-agosto), Cambridge University Press, pp 139-167.

Martin, J. (2005). *Participation and Governance in Regional Development*. AP Company.

Meltsner, A. (1992). La factibilidad política y el análisis de políticas. En Luis F. Aguilar (estudio introductorio y edición) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Menes, J.M. (2013). *Hidalgo: historia de una tierra que se renueva*.

Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Mertis, G. (2003). El desarrollo regional en América Latina bajo condiciones neoliberales. *Actas Latinoamericanas de Varsovia* , 26, 7-16.

Moguillansky, G. y Bielschowsky, R. (2000). *Inversión y reformas económicas en América Latina*. CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.

Moncayo, E. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. En *Serie Gestión Pública*, N° 27. Santiago de Chile: ILPES.

Moncayo, E. (n.d.). Modelos de desarrollo regional: teoría y factores determinantes. Consultado el 30 de abril de 2013 en <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/0mode.pdf>.

Moreno, S. (2008). La infraestructura y la competitividad en México. En *Documento de trabajo*, núm 60. México: CESOP.

OCDE. (2009). *Governing Regional Development Policy The Use of Performance Indicators*. París: OCDE.

OCDE. (2009). *Estudios de la OCDE de Innovación Regional*. México: OCDE.

OCDE. (2002). *Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development*. París: OCDE.

Ollolqui, J. J. (1983). *La descentralización del Gobierno Federal*. México: Fondo de cultura Económica.

Ornat, A. L. (1995). *Estrategias para el desarrollo sostenible en América Latina*. Reino Unido: UICN.

Palacios, J. (n.d.). El concepto de región.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Paz, S. (2002). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: FCE.

Pérez S., Gabriel (2008). Boletín CEPAL, No. 263, julio.

Perroux, F., et al. (n.d.). *Los polos de desarrollo y la planificación nacional urbana y regional*. Ed. Nueva Visión.

Polése, M. (2006). *Economía urbana y regional*. México: Universidad Autónoma de Puebla .

Polése, M. (1998). *Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. México D.F: Mc Graw Hill.

Quintana, O. M. (2004). *El posestructuralismo en la filosofía política francesa contemporánea*. Bogota : Universidad Nacional de Colombia.

- Ramos, N. M. (2011). Federalismo y descentralización fiscal. *Dimensión económica, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM*, 2 (5), 20.
- Ranney, A. (1968). *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Ray, D. (2002). *Economía del desarrollo*. México: Antoni Bosch.
- Ripol, J. C. (2000). *El Pensamiento en la Política Económica*. España: ESIC Internacional.
- Rodarte, R. e. (2011). *Hidalgo, Desarrollo y Regionalización: Dos estudios para el desarrollo*. Pachuca de Soto, Hidalgo, México: Universidad Autónoma del estado de Hidalgo.
- Rodriguez, O. (1993). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México : Siglo XXI.
- Ross, S. (2008). *The Global Adventure*. Londres: Nicola Barber.
- Rozas, P. (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Rózga, R. (2005). *Nuevas tendencias económicas y territoriales del desarrollo industrial en la zona poniente del Estado de México*. México : UAEM.
- Salguero C., J. (2006). *Enfoques sobre algunas teorías referentes al desarrollo regional*. Sociedad Geográfica de Colombia. Bogotá: Academia de Ciencias Geográficas.
- Sánchez, R. (2005). *Provisión de Infraestructura de Transporte en América Latina*. Chile: CEPAL.
- Sánchez, R. (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual* (Vol. Recursos naturales e infraestructura). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Sapru, K. (2010). *Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis*. New Deli: Asoke K. Ghost, PHI.
- Schattschneider, E. (1961). *The Semisovereign People: A Realists's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Secretaría de Gobernación, (2014). *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018*. México: D.O.F. 29 de abril.

- SELA (2011). *Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe*. Venezuela: SELA.
- Smith, A. (2004). *La riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Solorzano, C. R. (2003). *La descentralización en México*. México : INE-Semarnat.
- Spencer, M. H. (1994). *Economía contemporánea*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público* . México : Antoni Bosch Editor.
- Storper, M. (1997). *The Regional World*. Washington D.C: Guilford Publications.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel, S.A.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública & MAP.
- Theotonio, d. s. (1970). La estructura de la dependencia. *american economic association* , 231-236.
- Thoenig, J. C. (1999). El análisis de las Políticas Públicas. *Universitas* , 75.
- Thompson, R. (2007). *Planeación estratégica para el desarrollo regional*. New York: Routledge.
- Tomasini, G. C. (2010). *Políticas Integradas de Infraestructura Transporte Y Logística*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Topalov, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos*. México: FCE.
- Torres, F. (2004). El desarrollo regional. Un paradigma inconcluso. En Delgadillo Macías, Javier, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*. UAM Centro de Investigaciones Multidisciplinarias, pp. 95-110.
- Unidos, E. d. (2013). *México-Estados Unidos Reuniones Presidenciales* . Retrieved Septiembre 27, 2013, from <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfVisitasPresidenciales.pdf>: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfVisitasPresidenciales.pdf>
- Uvalle B., R. (2004). La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea. En R. Grandienetti y J. Pineda (Comp.)

La Gestión Pública en Gobiernos Locales. México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 143-160.

Uvalle B. R. (coord.), (2001). *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de Política Pública. *Revista Desafíos*, 150.

Villareal, R. (2002). *México competitivo 2020: un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*. México : Oceano.

w., r. w. *the stages of economic growth*.

Weaver, & Rockman. (1993). *Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad*. United States: The Brookings Institution.

Weber, M. (1997). *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1991). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Leviatan.

Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. En *Papeles de Población*, vol. 14, núm. 58. México: UAEM.

