

La coordinación intergubernamental en la planeación y el desarrollo regional del Estado de Hidalgo, un análisis desde el federalismo subsidiario.

Joel Mendoza Ruiz, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México)
jmendoza66@ymail.com

Resumen: Esta ponencia insiste en proponer al federalismo subsidiario como marco referencial con sentido de descentralización socio-ordenadora para el análisis de las relaciones intergubernamentales. Bajo ese enfoque, se revisan las relaciones intergubernamentales entre el gobierno del Estado de Hidalgo y el gobierno federal mexicano en materia de desarrollo regional. En cuyo caso, la industrialización y la movilidad metropolitana son planeadas en forma descentralizada, pero tanto el diseño como la implementación presenta inconvenientes que dificultan una acción coordinada bajo la lógica subsidiaria. Las acciones que serán abordados se refieren a la nueva refinería petrolera de Tula, el proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH), el proyecto puerto interior de carga Tepeji del Río, y la intención de proyectar un tren suburbano México-Pachuca.

Nota biográfica: El autor nació en Tuxpan Veracruz (México, 1966), es arquitecto, maestro en planificación y doctor en ciencias políticas y sociales. Fue funcionario municipal entre 1989 y 2009, docente desde 1994 e investigador desde 2009. Actualmente desarrolla la línea de investigación federalismo subsidiario y relaciones intergubernamentales, en el ánimo de que sus proyectos sean de relevancia social para el Estado de Hidalgo.

Palabras clave: Federalismo subsidiario, principio de subsidiariedad, relaciones intergubernamentales, políticas distributivas, desarrollo regional.

Introducción.

La plataforma del federalismo subsidiario es el impulso descentralizador que el principio de subsidiariedad induce teóricamente en el sentido de alcanzar un *“federalismo orientado a la ciudadanía”* (Watts, 2006:95). Sin embargo, el desempeño netamente jurídico de los sistemas federales ocasiona que sólo se distribuyan facultades en lugar de privilegiar la acción coordinada, el federalismo subsidiario es difícil de traducir en términos legales y de implementar estratégicamente en función de sus cuatro elementos básicos: analogía jerárquica (capacidad de asociación estratégica), delimitación competencial (autolimitación de las sociedades complejas), derecho social

(avance competencial de sociedades simples) y exactitud de aplicación (evaluación de las capacidades subsidiarias).

Ante tal dificultad, se ha propuesto el desarrollo de escalas de evaluación con nueve graduaciones (del cero al ocho) para cada uno de los elementos del federalismo subsidiario. La utilidad de las escalas es diagnosticar el grado de congruencia subsidiaria en las relaciones intergubernamentales, destacar rasgos de afinidad subsidiaria, proponer cambios graduales en función de las mismas escalas, e incluso proyectar un federalismo subsidiario comparado. Hasta la fecha, se han diseñado ocho escalas para analizar relaciones intergubernamentales en el marco de las finanzas públicas, de las políticas públicas y de la interacción entre la sociedad y el gobierno. Dichas escalas se han aplicado en estudios de siete estados de la federación mexicana.

En virtud de lo anterior la presente ponencia inicia presentando, bajo el título *La disyuntiva entre la desconcentración del gasto sectorial federal o la descentralización estratégica*, los antecedentes condensados sobre las políticas distributivas analizadas en seis entidades federativas. Para desarrollar el caso central del presente estudio, fueron ocupados los siguientes cinco apartados según los esquemas estratégicos del gobierno del Estado de Hidalgo: *El gasto sectorial reasignado al gobierno del Estado de Hidalgo*, *La nueva refinería petrolera de Tula*, *El proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH)*, *El proyecto puerto interior de carga Tepeji del Río (Hudchinson Port Holdings)*, y *La intención de proyectar un tren suburbano México-Pachuca*. Al final se incluyen las *Conclusiones* que fueron alcanzadas.

La disyuntiva entre la desconcentración del gasto sectorial federal o la descentralización estratégica.

Como ideal del federalismo subsidiario, el diseño y la implementación de políticas distributivas deben corresponder al orden de gobierno cuya escala geográfica se adecua al logro del bien común regional: el estatal. En la preferencia funcional descrita; la federación, los gobiernos municipales y otras estructuras sociales deberán colaborar al interior de las organizaciones que establezcan los gobiernos estatales. Para el caso mexicano, se vive actualmente una coyuntura histórica en cuyo pasado el presidente de la república constituía el único eje institucional para la implementación de proyectos de desarrollo regional. Posteriormente se pueden distinguir varias etapas, éstas van desde la difusión de los bienes públicos a solicitud de los gobiernos estatales durante el porfiriato (1876-1911), hasta el concesionamiento y la construcción reciente (2003-2009) del tren suburbano Buenavista Cuautitlán en un contexto intergubernamental coordinado. Destacan en una etapa intermedia todos aquellos proyectos industriales y turísticos, algunos exitosos y otros de viabilidad cuestionable, implementados en los años setentas bajo la visión de la *administración de la abundancia*. Hacia el presente existe una creciente actividad de los gobiernos estatales dirigida hacia el proyecto e instalación de emplazamientos industriales y logísticos, para lo cual parten necesariamente de desarrollar la gestión de las relaciones con la iniciativa privada y las intergubernamentales. Como reminiscencia porfirista renacida en 2005 a iniciativa de la *conferencia nacional de gobernadores* (CONAGO), la cámara de diputados ha instaurado la reasignación anual de gasto sectorial federal hacia los estados, constituyendo así un mecanismo que atomiza el ejercicio presupuestal sin alcanzar a conformar una política conjunta de mayor objetividad. Las etapas recientes

fueron ponderadas según su congruencia subsidiaria en la siguiente escala de evaluación.

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

	Analogía Jerárquica.	Delimitación Competencial.	Exactitud de Aplicación.	Derecho Social.
8	Los gobiernos estatales diseñan políticas distributivas que orientan eficientemente la acción gubernamental conjunta y la privada.	Existencia exclusiva de acuerdos estatales para la orientación eficiente de la acción gubernamental conjunta y la privada en las políticas distributivas.	Evaluación continua e integral de la acción gubernamental conjunta y la privada en las políticas distributivas estatales.	Liderazgo de los gobiernos estatales en el diseño de políticas distributivas con acciones gubernamentales y privadas conjuntas.
7	Los gobiernos federal y estatal diseñan políticas distributivas en paralelo, siendo necesario negociar las intervenciones mutuas.	Existencia de acuerdos federales y estatales para la orientación de las acciones en cuanto a sus intervenciones recíprocas de carácter distributivo.	Evaluación continua e integral de la intervención recíproca federal y estatal en cada una de sus políticas distributivas.	Participación de los gobiernos estatales en el diseño de políticas distributivas en paralelo a las estrategias regionales del gobierno federal.
6	El gobierno federal diseña políticas distributivas que delegan total o parcialmente a los gobiernos estatales.	Existencia exclusiva de acuerdos federales de delegación de políticas distributivas a los gobiernos estatales.	Evaluación continua e integral de la delegación de políticas distributivas a los gobiernos estatales.	Participación de los gobiernos estatales en las políticas distributivas que le delegue el gobierno federal.
5	El gobierno federal diseña políticas distributivas que involucran acciones de determinadas dependencias estatales.	Existencia exclusiva de acuerdos federales que involucren acciones estatales en las políticas distributivas.	Evaluación continua e integral de las acciones estatales en las políticas distributivas federales.	Participación mínima de los gobiernos estatales en las políticas distributivas del gobierno federal.
4	La gestión estatal de recursos PEF logra una coordinación intersectorial integral en el trámite y en la ejecución de los recursos PEF.	Celebración de cuatro convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la coordinación intersectorial integral en el trámite y en la ejecución de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 100%.
3	La gestión estatal de recursos PEF no cuenta con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta una ejecución de acciones parcialmente coordinada.	Celebración de tres convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la coordinación intersectorial en la ejecución de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 75%.
2	La gestión estatal de recursos PEF no	Celebración de dos convenios sectoriales	Evaluación continua de la ejecución	Ejercicio anual de los recursos PEF al 50%.

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

Nota: las siglas PEF se refieren al presupuesto de egresos de la federación.

La escala anterior fue aplicada en el estudio que evaluó el desempeño de seis estados en función de sus políticas distributivas, el promedio general fue de 3.08 y las capacidades encontradas fueron del siguiente orden:

1. Según el *Elemento de Analogía Jerárquica*, el enfoque subsidiario impulsa el reforzamiento preferentemente de la organización estratégico-distributiva que establezcan los estados, promoviendo así su autonomía en la construcción del bien común regional. No obstante, se encontró que cuatro de seis estados que integran la muestra presentaban exclusivamente la reasignación de gasto sectorial federal, careciendo así de una organización de mayor trascendencia para coordinar el desarrollo regional. Los dos estados restantes, Baja California y Guanajuato, han implementado por iniciativa propia y en forma adicional a la reasignación del gasto sectorial federal, proyectos de desarrollo regional que han orientado la intervención del gobierno federal, la planeación urbana de los ayuntamientos y la inversión privada. El proyecto *Guanajuato puerto interior* (puerto seco logístico) es el que

más se distingue hasta el momento por ser el más desarrollado y el que involucra la coordinación de un mayor número de entidades públicas y privadas.

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

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

El gasto sectorial reasignado al gobierno del Estado de Hidalgo.

Para conocer las particularidades del gasto federal reasignado al gobierno del Estado de Hidalgo, se revisaron los instrumentos correspondientes al ejercicio 2008 de los sectores comunicaciones, salud y turismo. En el primero de los casos, la secretaria de comunicaciones y transportes (SCT, federal) transfirió cuatrocientos catorce millones de pesos al gobierno estatal para la ejecución de diecisiete obras, cinco de las cuales eran entronques carreteros y doce ampliaciones o modernizaciones de caminos (SCT^a, 2011). Para formalizar la transferencia, el 28 de marzo del 2008 fue suscrito un convenio de reasignación de recursos entre la SCT y el gobierno estatal, el siguiente 21 de octubre cinco obras en lo específico recibieron una ampliación presupuestal, y el 3 de diciembre del mismo año fue celebrado un convenio modificatorio para ajustar en lo particular los montos de cada obra (SCT^a, 2011). Las obras consideraban una estructura presupuestal del 100% de recursos federales, en cuyo caso, según la secuencia de

autorizaciones, la mayor parte del año fue ocupada en la realización de ajustes presupuestales. Con respecto al avance físico se señala que el gobierno estatal no permitió el acceso a los avances de obra, sin embargo, por lo prolongado de la etapa de planeación presupuestal, y al indicarse que las transferencias aplican para *aquellas obras que con anterioridad se tenían en proceso por esta entidad* (SCT^a, 2011), puede deducirse que las obras se realizan generalmente con el financiamiento extemporáneo de varios ejercicios presupuestales. Al cierre del ejercicio 2008 acontecieron divergencias en la descentralización del gasto en comunicaciones, pues *en 2009 no se suscribió convenio de reasignación de recursos con el estado* (SCT^a, 2011).

La secretaría de salud (SSA, federal), por su parte, transfirió al gobierno hidalguense, mediante convenio de fecha 28 de marzo del 2008, noventa y cuatro millones cuatrocientos veintiséis mil ciento siete pesos, mismos que fueron aplicados a siete acciones relativas a la construcción o ampliación de clínicas y hospitales (SSA:2011). La mayor parte de las obras consideraban una estructura presupuestal del 100% de recursos federales, sólo dos de ellas contaban con recursos estatales en proporción promedio del 27.12% (SSA:2011). Las obras del sector salud fueron francamente planeadas para su ejecución en varios ejercicios presupuestales, de tal modo que la duración promedio de las siete fue de casi cuatro años, con una asignación media por ejercicio (aunque no constante) del 33.42% del total federal (SSA:2011).

La secretaría de turismo (SECTUR, federal) también realizó transferencias al gobierno del Estado de Hidalgo en 2008, en este caso por noventa y nueve millones doscientos cuarenta y dos mil pesos para once acciones, diez de las cuales eran obras de rehabilitación de imagen urbana (SECTUR: 2011). En forma similar al ajuste presupuestal realizado en el convenio con la SCT, el 31 de marzo del 2008 fue suscrito un convenio de reasignación de recursos entre la SECTUR y el gobierno estatal, y el 24

de septiembre del mismo año fue celebrado un convenio modificadorio para ajustar en lo particular los montos de cada obra (SECTUR: 2011). Como diferencia significativa, las obras consideraron una estructura presupuestal cofinanciada por la federación y el gobierno estatal en proporción 50-50. Sobre los avances de obra, al 31 de diciembre del 2008 el avance físico promedio en las obras era del 47.86%, mientras que el financiero era del 50.73% (SECTUR: 2011). En general, las obras alcanzaron el 100% de sus avances físicos y financieros hasta el 31 de mayo del 2010, esto es, diecisiete meses después de que concluyó el ejercicio presupuestal 2008. Adicionalmente, al igual que sucede en los convenios SCT y SSA, las obras se realizan generalmente con el financiamiento extemporáneo de varios ejercicios presupuestales, ya que en el ejercicio 2008 dos obras estaban en su primera etapa, cuatro en su segunda, dos en su tercera, una en su quinta y una en su octava (SECTUR: 2011).

La nueva refinería petrolera de Tula.

El origen de este proyecto obedece a la iniciativa sexenal (2006-2012) de la entidad paraestatal *petróleos mexicanos* (PEMEX), sobre la construcción de una nueva refinería para cubrir las necesidades nacionales de derivados petroleros. Como antecedente, algunos empleados de PEMEX afirman que desde el principio resultaba obvio construir una nueva refinería en Tula Hidalgo¹. Las razones eran la ubicación geográfica con respecto a la zona de mayor consumo nacional², la accesibilidad, la existencia de una refinería en la región (refinería Miguel Hidalgo, Tula), y el asentimiento del director de PEMEX³. Sin embargo, por presiones de varios gobiernos

¹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el subgerente de evaluación de la gestión del suministro (PEMEX corporativo), 15 de diciembre del 2010.

² Tula de Allende, Estado de Hidalgo, se ubica aproximadamente a ochenta kilómetros al noroeste de la Ciudad de México.

³ Se dice: *el director de PEMEX estuvo de nuestro lado, eso le costó la chamba*. Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

estatales hacia la autoridad federal, durante el año 2009 se celebró un proceso de selección entre once propuestas estatales⁴, y según algunos funcionarios hidalguenses el orden final fue: primero, Salina Cruz Oaxaca; segundo, Tula Hidalgo; tercero, Tuxpan Veracruz; y cuarto, Lázaro Cárdenas Michoacán⁵. Posteriormente, al ser desechada la propuesta de Salina Cruz Oaxaca por la virtual inestabilidad social de la región, la opción de Tula Hidalgo ascendió al primer lugar⁶. Los funcionarios que integraron la propuesta hidalguense manifiestan que hicieron el mejor estudio estatal en función de los términos de referencia que entregó PEMEX: *les hicimos su chamba*⁷. En esa propuesta, aparentemente fueron solucionados la totalidad de factores: *la dispersión por vientos, el acceso carretero y ferroviario, la disposición de agua, la infraestructura existe en ductos, la paz social y la gobernabilidad, la existencia de reservas territoriales y el asociacionismo en la región*⁸. En relación al contorno geográfico concreto, los funcionarios estatales involucrados relatan que, junto con empleados de PEMEX, sobrevolaron en varias ocasiones la región para señalarles varias reservas territoriales aptas para emplearse en la refinería⁹.

Después de que oficialmente se le otorgó la sede a Tula Hidalgo el 14 de abril del 2009, PEMEX dio un plazo de cien días para que el gobierno estatal le transfiriera en donación un terreno de setecientas hectáreas, bajo advertencia de que sería

⁴ Deil S. Wright citó una situación similar acontecida durante la década de los ochentas en los Estados Unidos de Norteamérica: *“cortear a la armada a lo largo de la costa del Golfo: las ciudades están compitiendo por un puerto para acorazados”*. Para explicar el proceso previo Wright señaló: *el enfoque en la toma de decisiones de la armada sobre que puertos seleccionar era una interesante mezcla de subasta pública y negociación de las RIG (relaciones intergubernamentales). La armada envió propuestas a un gran número de ciudades, especificando la naturaleza, el alcance y los costos estimados de la inversión en puertos. Preguntó a cada ciudad interesada o zona urbana: ¿Qué pueden hacer ustedes por nosotros? La respuesta estatal-local fue sorprendente, si no es que abrumadora* (Wright: 1997:483).

⁵ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un funcionario estatal participante de la propuesta de nueva refinería en Tula Hidalgo, 13 de octubre del 2010.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

reassignada la sede al Estado de Guanajuato (Salamanca, en donde también existe una refinera) en caso de incumplimiento¹⁰. El periódico *El Universal* contabilizó la suma periódica de hectáreas a través de sus publicaciones, al final de esa etapa (12 de agosto del 2009) fueron integradas ochocientos siete parcelas de los ejidos de Atitalaquia, San Bartolomé Doxey, Tlaxcoapan y Tula de Allende; con una superficie conjunta de seiscientos cuarenta y siete hectáreas. Cabe señalar que para persuadir a los ejidatarios sobre la venta de su patrimonio, el gobierno estatal les ofreció incluirlos en proyectos productivos que sustituyeran su actividad económica. Adicionalmente, para completar la superficie requerida por PEMEX, se sumaron a las tierras de origen social cuarenta y ocho hectáreas de infraestructura, cinco de camino real y veinte de propiedad privada (SRA, 2009:2-4).

Pese a los esfuerzos apresurados del gobierno estatal, el terreno que se aportó no fue el más conveniente a juicio de PEMEX, pues para acondicionarlo era necesario ejecutar obras preliminares no consideradas a efecto de: 1) desviar zanjas y canales de riego, 2) reubicar torres de alta tensión eléctrica, 3) clausurar basureros a cielo abierto, y 4) atender la conservación de una zona arqueológica de la etnia chingu¹¹. Las nuevas condicionantes del proyecto tensionaron la relación entre la federación y el gobierno estatal, pues éste último argumentó que con su rechazo a los terrenos adquiridos PEMEX estaba retrasando la ejecución del proyecto. En consecuencia, los medios de comunicación nacionales y estatales infundieron el escepticismo en la opinión pública con respecto al proyecto¹². Sobre esa etapa de gestión existen opiniones divididas: mientras algunos representantes de PEMEX afirman que la relación con sus homólogos

¹⁰ El Estado de Guanajuato es de la misma extracción política que el ejecutivo federal mexicano.

¹¹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el subgerente de evaluación de la gestión del suministro (PEMEX corporativo), 15 de diciembre del 2010.

¹² *Ibidem*.

estatales *no fue mala*¹³, éstos últimos señalan que los primeros fueron cambiados para que los sustitutos retomaran *de inicio los asuntos* y que así las mesas de negociación no tuvieran continuidad, además de aceptar que *se incumplió de ambas partes*¹⁴. En esas circunstancias ambos grupos debían coordinarse para obtener financiamiento para el acondicionamiento del terreno, labor que además debía realizarse bajo el *ruido político* ocasionado por la *guerra de declaraciones* de los altos directivos federales y estatales. Bajo el discurso reiterado de que los gobiernos estatales carecen de financiamiento suficiente para obra pública, se gestionó que el presupuesto de egresos de la federación (PEF) 2011 aprovisionara un monto para realizar el acondicionamiento del terreno que nos ocupa¹⁵.

Sin embargo, la solución del financiamiento para obras preliminares no representó el final de las tensiones, ahora surgió el apremio del gobierno estatal con relación al cumplimiento de los compromisos sobre proyectos productivos para ejidatarios. En ese sentido, hacia finales del año 2010, funcionarios federales y estatales celebraron una reunión convocada por los últimos para que la obra relativa a la barda del terreno se constituyera como programa de empleo temporal para los habitantes de la región¹⁶. En este caso, los funcionarios de PEMEX expresaron su negativa argumentando restricciones sindicales, proponiendo en cambio un plan de desarrollo económico más amplio: *es necesario que la mesa trabaje de manera urgente en el diseño de dos planes estratégicos. El primero un plan de proveeduría consistente en la identificación de las empresas ubicadas en el estado que puedan participar como subcontratistas o proveedores dentro de las etapas de construcción del proyecto; el*

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de la secretaría de desarrollo social del estado, 1° de julio del 2011.

*segundo un plan de capacitación y certificación de mano de obra, consistente en formar recursos humanos calificados y certificados en labores específicas con la finalidad de ponerlos a disposición de las empresas constructoras*¹⁷. Al respecto se definieron los funcionarios estatales que trabajarían en cada plan, el primero fue encomendado a la secretaría de economía del estado, el segundo fue asignado conjuntamente al instituto de capacitación para el trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI) y a la secretaría de desarrollo social (área estatal de desarrollo sustentable)¹⁸. En este nuevo incidente, los medios de comunicación locales contribuyeron a la continuidad del ambiente tensionado: *el gobierno federal no libera los recursos para construir la barda de la refinería.*

El relevo sexenal de la gubernatura estatal ocasionó que las reuniones de coordinación entre funcionarios federales y estatales dejaran de celebrarse. El equipo de transición del gobernador electo 2011-2017 participó en las reuniones de coordinación hacia finales del sexenio 2005-2011, los funcionarios de PEMEX consideraban que el relevo podría beneficiar en cuanto a que los nuevos funcionarios estatales tendrían una *visión diferente*¹⁹. Al inicio del nuevo sexenio el gobierno estatal ha buscado formalizar un convenio de coordinación según cuatro áreas de trabajo: desarrollo regional-ambiental, infraestructura, desarrollo social y acciones municipales; de tal modo que sean considerados los impactos social, político y económico de la región²⁰. Pese a los retrasos, aún puede considerarse que la nueva refinería petrolera de Tula Hidalgo iniciará operaciones en el primer trimestre del 2016²¹. No obstante, todavía queda pendiente que el gobierno federal, no exclusivamente PEMEX, demuestre capacidad

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el subgerente de evaluación de la gestión del suministro (PEMEX corporativo), 15 de diciembre del 2010.

²⁰ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de la secretaría de desarrollo social del estado, 1° de julio del 2011.

²¹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el subgerente de evaluación de la gestión del suministro (PEMEX corporativo), 15 de diciembre del 2010.

para negociar con mayor especificidad (o bien seriedad) las intervenciones estatales y para mediar los intereses políticos locales. Asimismo, más allá de centrarse en la gestión de reasignaciones presupuestales federales, está también pendiente la definición e implementación de estrategias estatales de distribución del desarrollo económico en aprovechamiento de la nueva infraestructura industrial, advirtiendo entre otras cosas que, de once municipios impactados en la región²², sólo Tula tiene plan de desarrollo urbano²³.

El proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH).

El proyecto plataforma logística de Tizayuca (PLATAH) es una adaptación franca de un modelo de industrialización implementado con relativo éxito por algunos gobiernos estatales, el gobierno del Estado de Hidalgo lo expresó de esta forma: *en México diversas entidades federativas están impulsando plataformas logísticas, como las de San Luís Potosí, Guanajuato, Puebla, Tlaxcala, Sinaloa, Altamira, Monterrey, Estado de México y Yucatán, entre otras* (GEH^c, 2007:2). Para focalizar ese modelo de industrialización en el territorio hidalguense, el gobierno estatal ha buscado aprovechar la planeación e inversión pública tradicionalmente privilegiada de la zona metropolitana del Valle de México, dentro de la cual se incluyó al municipio de Tizayuca al ser publicado el programa de reordenación urbana de dicha zona en 1997 (SEDESOL, 1997:33). En estas condiciones, la justificación del proyecto PLATAH se ha expresado con sigue: *en los próximos 20 años la ZMVM incrementará su población en 5 millones de habitantes y requerirá de 36 mil hectáreas para los nuevos asentamientos... se*

²² Se considera que los municipios impactados en la región son: Tlaxcoapan, Atitalaquia, Tula de Allende, Atotonilco de Tula, Tepeji del Río, Tepetitlán, Tezontepec de Aldama, Tetepango, Ajacuba, Mixquiahuala de Juárez y Progreso de Obregón; todos ellos del Estado de Hidalgo.

²³ Al respecto, se asegura que la subsecretaría de desarrollo metropolitano de la secretaria de planeación del estado iniciará próximamente labores de planeación urbana. Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

estima que el Valle de Tizayuca recibirá a alrededor de 1.2 millones de personas en ese período... la demanda de empleo, hacen necesario planear y ejecutar proyectos de desarrollo regional sustentables (GEH^e, 2007:3). No obstante, cabe aclarar que los terrenos destinados al proyecto PLATAH se ubican en el municipio de Villa de Tezontepec²⁴, el cual se encuentra muy cercano al municipio de Tizayuca pero oficialmente fuera del perímetro geográfico declarado como zona metropolitana del Valle de México. Hacia el año 2007, el proyecto PLATAH estaba constituido por los siguientes elementos:

1. Aeropuerto, programado en una poligonal de novecientos cuarenta y cinco hectáreas (GEH^d, 2007:28-32). La consideración de esta infraestructura hace pensar que el modelo a seguir es el proyecto *Guanajuato Puerto Interior*, el cual adjuntó un recinto fiscalizado y un parque industrial al aeropuerto internacional del Bajío.
2. La línea del ferrocarril constituye el límite entre la poligonal del aeropuerto y las áreas relacionadas en los siguientes numerales, ésta representa conexiones ferroviarias potenciales con los puertos del golfo de México (Altamira y Veracruz), aunque a la fecha prácticamente no existe en ella locomoción.
3. Puerto seco, área de dos millones novecientos noventa y cinco mil quinientos sesenta metros cuadrados de servicios y depósitos (GEH^d, 2007:28-32), los cuales fueron diseñados para la recepción e intercambio de contenedores y otras cargas entre los diversos modos de transporte (GEH^e, 2007:9).
4. Zona de actividad logística e industrial, superficie de un millón setecientos cuarenta y ocho mil setecientos sesenta y tres metros cuadrados con naves de finalidad logística, naves de finalidad industrial, zona de muelles de carga, patio de maniobras

²⁴ El proyecto PLATAH se ubica aproximadamente a setenta kilómetros al noreste de la Ciudad de México.

y recinto fiscal estratégico (GEH^d, 2007:28-32). Según el diseñador, operará recibiendo insumos de diversos países o regiones para su procesamiento industrial y su posterior distribución en cadenas comerciales del área metropolitana, Estados Unidos y Canadá (GEH^e, 2007:9).

5. Área habitacional para trescientas mil viviendas que beneficiarán a la población inmigrante de los próximos veinte años (GEH^e, 2007:3).
6. Ciudad del transporte, extensión de un millón trescientos cincuenta y seis mil setecientos cincuenta y nueve metros cuadrados que incluía área comercial, servicios para transportistas, servicios vehiculares y estacionamiento (GEH^d, 2007:28-32); todo ello para impulsar el mercado del transporte de mercancías en contenedores.

Para ejecutar el proyecto PLATAH, el gobierno del Estado de Hidalgo ha optado por realizar gestiones independientes con el gobierno federal y con la iniciativa privada, evidenciando así que el proyecto de obra civil y arquitectónica existe pero no así un plan de negocios estratégicamente efectivo. Como trámite más antiguo, se encontró que en el año 2000 el gobernador del estado (1999-2005) solicitó a la secretaría de comunicaciones y transportes la concesión para instalar en los terrenos del proyecto PLATAH un aeropuerto de carga con posibilidad de ampliación, o bien, para trasladar ahí el aeropuerto de la ciudad de Pachuca (capital del estado)²⁵. El trámite coincidió con el proyecto federal de construir un aeropuerto alternativo a la Ciudad de México en el año 2001, proceso en el cual compitieron los estados de México, Puebla, Querétaro e Hidalgo. La propuesta hidalguense esgrimió las bondades de la zona geográfica: (se

²⁵ Otras versiones al respecto aseguran que las gestiones del aeropuerto se iniciaron desde el sexenio estatal 1993-1999, y que la base fue la planeación urbanística que se realizó durante el sexenio 1981-1987. Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

trata de un) *valle despejado, carente de contaminación, con clima que va de seco a semiseco... las precipitaciones anuales alcanzan en promedio 350 mm, - alrededor de la mitad de las del aeropuerto internacional de la ciudad de México (AICM) y menos del 50 por ciento de las de Texcoco, que alcanzan 810 mm -*. Esto significa que *prácticamente no hay niebla. Adicionalmente, no existen elevaciones importantes en un perímetro de 18 kilómetros (GEH^a, 2001:5)*. Sin embargo, la distancia con respecto a la ciudad central era la determinante en contra de la propuesta, pese a ello, el gobierno estatal argumentaba lo siguiente: *el recorrido desde la estación de trenes en Buenavista podrá realizarse en sólo 32 minutos²⁶*. (El acceso por carretera (se optimizará por) la *ampliación y mejoramiento de la salida a Indios Verdes, lo cual permitirá que se reduzca la duración del recorrido que actualmente es de 55 minutos, a menos de 40 (GEH^a, 2001:9)*. (La ubicación del aeropuerto permitirá el) *vínculo Golfo-Pacífico por la autopista Manzanillo Tuxpan²⁷ (GEH^a, 2001:21)*.

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

²⁶ Se recalca que a la fecha prácticamente no hay tránsito férreo en esa vía, mucho menos de pasajeros.

²⁷ Se aclara que la autopista Manzanillo Tuxpan a la fecha no existe, sólo se han abierto a la circulación algunos tramos que representan un porcentaje mínimo de la longitud total prevista.

opciones originales: un aeropuerto de carga o el traslado del aeropuerto de Pachuca²⁸. La secretaría de comunicaciones y transportes considera reservada la información de ese trámite: *forman parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea tomada la decisión definitiva y esté documentada (de ser favorable, es el título de concesión, del cual se publica un fragmento en el diario oficial de la federación; de no ser favorable, la resolución correspondiente)* (SCT^b, 2011). Los funcionarios estatales tienen la seguridad de que la demora obedece a la falta de afinidad política entre los ejecutivos estatal y federal, aunque el argumento oficial es que el proyecto aeroportuario PLATAH *interfiere con la zona de influencia aérea de la base militar de Santa Lucia* (Zumpango Estado de México)²⁹.

Otras gestiones han tenido un desenlace diferente, tal fue el resultado del trámite de instalaciones aduaneras. En ese caso, mediante oficio del 19 de mayo del 2004, el gobernador del estado manifestó al secretario de hacienda y crédito público *la falta de servicios aduanales en el estado, en particular en el corredor Tizayuca-Pachuca... estamos listos para presentar a quien Usted nos indique el proyecto en donde se considera podría prestarse el servicio aduanal a que hago referencia en este escrito, contando con el apoyo financiero del gobierno estatal, los gobiernos municipales, así como los propios empresarios de la terminal intermodal* (SAT^a, 2011). Ante la anuencia de la autoridad federal, el 22 de noviembre del 2004 la empresa distribución y servicios logísticos S. A. (DISELO), cuya ubicación es muy cercana a los terrenos del proyecto PLATAH, propuso habilitar una bodega para recibir carga bajo el régimen aduanero de depósito y recinto fiscal, relacionando además empresas de la región como usuarios potenciales. En la secuencia de las promociones, para marzo del 2005 las partes

²⁸ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un funcionario estatal participante del proyecto PLATAH, 13 de octubre del 2010.

²⁹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

acordaron celebrar un contrato de comodato e iniciar así el funcionamiento de las instalaciones aduaneras (SAT^a, 2011). Otro aliciente para el proyecto PLATAH fue la apertura total del arco norte de la Ciudad de México a partir del 25 de agosto de 2009, se trata de una autopista de cuota concéntrica a la metrópoli central para ligar las radiales provenientes de Querétaro, Pachuca y Puebla. A su vez, se asegura que las gestiones del servicio de agua potable, del suministro eléctrico y de la liberación de derechos de vía presentan avances significativos³⁰.

Sobre las gestiones que el gobierno estatal ha realizado con la iniciativa privada, para 2007 existía lo siguiente: a) una alianza estratégica con la empresa consultora española *PROINTEC* para la planeación, vinculación y participación del proyecto; b) una sociedad mercantil denominada “*Plataforma Logística de Tizayuca PLATAH, S.A. de C.V.*”; y c) capital social integrado con aportaciones públicas y privadas: gobierno del estado, empresarios hidalguenses, empresarios nacionales y empresas internacionales especializadas en logística (GEH^e, 2007:15). Con esa organización, el proyecto fue presentado en el país y en el extranjero para integrar un mayor número de inversionistas, sin embargo, a partir de 2009 la crisis financiera internacional provocó desinterés en el proyecto y varios promovidos se retiraron³¹.

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

³⁰ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

³¹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un funcionario estatal participante del proyecto PLATAH, 13 de octubre del 2010.

habitacionales resulta ser un uso discordante con la industria y de justificación funcional cuestionable. Por todo lo anterior, la realidad tangible es que, a once años de su inicio, el proyecto PLATAH se compone por: 1) un terreno patrimonial del gobierno del Estado de Hidalgo; 2) un proyecto de obra civil y arquitectónica; y 3) una agenda de gestión, pausada y no concurrente, de elementos que garanticen la implementación del proyecto referido. El gobierno estatal actual parece tener conciencia de las inconsistencias acumuladas al percibir el proyecto PLATAH como *piezas de ajedrez dispersas*, en cuyo contexto, *se quiere vender algo que sólo se tiene en el papel*, por lo que en la actualidad se percibe cierta apertura hacia el replanteamiento: *se deben cerrar carpetas y no seguir empeñado*³².

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

El puerto interior de carga Tepeji del Río constituye una segunda adaptación del modelo de industrialización que ha resultado relativamente exitoso en otros estados. Su ubicación obedece al aprovechamiento de las prerrogativas de la zona metropolitana del Valle de México³³, guardando así analogía con el proyecto PLATAH, asimismo, se prevé la posible vinculación funcional con éste último emplazamiento. En ese sentido, la estación logística de Tepeji del Río operará con medios de transporte que arriben por la autopista México Querétaro (considerada el eje carretero panamericano: 57 NAFTA Highway), por las vías férreas concesionadas a Ferrosur y a Kansas City Southern México (KCSM), y por el arco norte (descrito en el apartado anterior). Se considera que en Tepeji del Río se instalará el puerto seco más grande de Latinoamérica, el cual estará

³² Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

³³ Tepeji del Río, Estado de Hidalgo, se ubica aproximadamente a cincuenta kilómetros al noroeste de la Ciudad de México.

a cargo de la iniciativa privada y contará con cuarenta mil viviendas adjuntas³⁴. Estará compuesto por dos fracciones, la zona de actividades logísticas y la terminal intermodal, ésta última incluirá una plataforma de carga, un patio de almacén de autos y la aduana (GEH^f, 2009:2). La primera fase incluirá el desarrollo de doscientas hectáreas de un total de quinientas cuarenta y una (GEH^c, 2009:21).

La gestión de la estación logística de Tepeji del Río *inició en lo empresarial, se jugó al revés que en el proyecto PLATAH*³⁵, por lo cual, la gestión organizacional entre el gobierno estatal y la iniciativa privada se percibe sostenible y muy bien definida. En el año 2009 se constituyó un fideicomiso cuyo patrimonio se compuso por los terrenos que el gobierno estatal había aportado para el desarrollo del proyecto y sus reservas, por las obras y construcciones permanentes que en su caso se realizaran sobre los terrenos fideicomitidos, y por las sumas de dinero provenientes de la venta de los lotes (GEH^b, 2009:6). Adicionalmente, existe un plan de negocios en donde se ha convenido como obligaciones del gobierno estatal la ejecución de once obras de infraestructura y servicios, así como sus respectivos trámites.(GEH^b, 2009:7-11). La iniciativa privada, en lo general, adquirió el compromiso de elaborar todos los proyectos ejecutivos, de coadyuvar en todas las acciones anteriormente relacionadas, y de comprar para desarrollar o vender los lotes industriales resultantes del proyecto (GEH^b, 2009:11-14). Es importante señalar que la mayor parte de las obras o acciones relacionadas en los incisos del párrafo anterior han rebasado ya las fechas comprometidas para su término (2009 y 2010).

Por su parte, los trámites realizados ante instancias federales observan avances similares a los acontecidos en el marco del proyecto PLATAH, la secretaría de comunicaciones y transportes actualmente *no cuenta con expediente o documento que*

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

detalle una autorización vigente otorgada por la dirección de transporte ferroviario y multimodal a favor de Hutchinson Port Holding en el municipio de Tepeji del Río (SCT, 2011). Mientras que el servicio de administración tributaria, respondiendo a la solicitud del secretario general de gobierno en el año 2010, consideró viable prestar el servicio aduanero que al efecto se requiera (SAT^b, 2010). Sobre esos avances, los funcionarios estatales relacionados actualmente con el proyecto aseguran que habrá una renegociación (se intuye que de términos en las acciones) y que el proyecto será concretado antes que el PLATAH.

Para finalizar la revisión de este caso, se enfatizan los aspectos diferentes y similares con respecto al proyecto PLATAH. Como diferencia, la intervención de la iniciativa privada ha logrado ser determinante en cuanto a la promoción de la inversión privada, así como en la resolución de los proyectos ejecutivos y del plan de negocios. Se considera también que las dimensiones y alcances de este proyecto se han adecuado a la capacidad de la organización público-privada, pues la estación logística de Tepeji del Río representa el 88.86% de las áreas equivalentes del PLATAH, además de que en un inicio se ha planteado desarrollar sólo el 36.96% de la superficie total del proyecto. Como aspecto similar, para el proyecto Tepeji del Río existe también una agenda de gestión de autorizaciones federales pausada y no concurrente, lo cual resulta apremiante resolver en virtud de todos los asuntos que se deben tramitar en dependencias como la secretaría de comunicaciones y transportes, la comisión federal de electricidad, la comisión nacional del agua, la secretaría del medio ambiente y recursos naturales y el instituto nacional de antropología e historia. A todo lo anterior se suma la necesidad de financiamiento para la ejecución de las obras que ha comprometido el gobierno estatal, para lo cual, ahora con proyectos y presupuestos más profesionales, la opción

seguramente serán las reasignaciones o las transferencias compensatorias que también provienen del orden federal de gobierno.

La intención de proyectar un tren suburbano México-Pachuca.

De manera similar a los dos casos anteriores, el intento de proyectar un tren suburbano México-Pachuca representa la adaptación potencial de un modelo exitoso que funciona a partir del 2008 entre el Distrito Federal y el Estado de México. También es un bosquejo que busca insertarse en el contexto metropolitano del Valle de México para aprovechar las ventajas de ser incluido en un sistema de planeación focalizada, contando así con financiamiento específico. Esto último se hizo patente con las declaraciones del coordinador metropolitano de la entidad desde el año 2009: *yo pensaría que este 2010 estaríamos integrando de manera formal los montos del Fondo de infraestructura federal porque hay coincidencia de las tres entidades, DF, Edomex e Hidalgo en que es un proyecto viable... se está pidiendo una cantidad para el mismo efecto pero para sus estudios de obras de infraestructura* (González, 2009).

El discurso del funcionario señalado ha sido contradictorio según la gestión que esté desarrollando, pues después de que en 2009 afirmó la viabilidad del proyecto y solicitó recursos metropolitanos para estudios de su infraestructura, en 2010 señaló: *esta primera fase consiste en que la empresa ganadora efectúe los estudios necesarios para saber si este sistema de transporte público puede ser viable en las tres entidades y, en su caso, desarrollar la obra* (Miranda, 2010). En el año 2011, cuando el mismo funcionario fue designado secretario de planeación del estado, él mismo anticipó la justificación de la demora: *tendrá que ser en el mediano plazo cuando por fin se concrete el proyecto del tren suburbano México-Pachuca* (Rico, 2011). En esas circunstancias, el tren suburbano México-Pachuca tiene una franca orientación político-

electoral: *hace varios meses hablaba sobre la propuesta de Viggiano* (diputada federal por el PRI) *de crear el suburbano de Pachuca a México, cosa que Xóchitl Gálvez* (candidata a gobernadora en 2010 por la alianza PAN-PRD) *retomó en su campaña* (Kikeleash, 2010). Para perfeccionar la viabilidad del proyecto desde una orientación más seria, los siguientes párrafos se ocupan del ejercicio de revisar el proceso de gestión intergubernamental del sistema tren suburbano Buenavista-Cuautitlán, el modelo a adaptar.

El proyecto reciente de trenes suburbanos fue tomado del *plan maestro del metro y trenes ligeros* (1996), corresponde a una iniciativa del presidente de la república (2000-2006) para concretar una etapa rezagada mediante el uso de la infraestructura federal instalada. En su etapa de planeación, se consideró que se lograría la salida definitiva de la ciudad central de los servicios tradicionales de transporte que comunicaban el área norte del Distrito Federal con la región adyacente del Estado de México, los cuales serían integrados como alimentadores. Consecuentemente, se afectarían los intereses transportistas al reducir las rutas que históricamente han defendido. El proyecto original está integrado por tres sistemas de ferrocarriles suburbanos dispuestos en forma radial: Buenavista-Cuautitlán, Naucalpan-Ecatepec y Aragón-Los Reyes. El primer tramo mencionado, ubicado en una región de alta y creciente densidad demográfica y actividad económica, fue concesionado al grupo español Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S. A. (CAF) el 24 de agosto de 2005. La anuencia y colaboración de las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México fue concretada en un convenio suscrito por el presidente de la república y los respectivos gobernadores el 11 de junio de 2003 en la estación Buenavista (Distrito Federal).

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

Para la instalación del sistema tren suburbano Buenavista-Cuautitlán se requirieron dos tipos de obras. Las obras propias del sistema estuvieron a cargo de la empresa concesionaria, la cual se centró en resolver el diseño de dos estaciones en el desarrollo del sistema dentro del Distrito Federal (Buenavista y Fortuna) y cinco en el Estado de México (Tlalnepantla, San Rafael, Lechería, Tultitlán y Cuautitlán), además de adecuar las vías de modo que pudieran operar los nuevos trenes de pasajeros y siguieran funcionando los trenes de carga (se incluyó el confinamiento de la vía). Las obras relativas a modificaciones de carácter vial por el impacto que generó la vía confinada estuvieron a cargo de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, en el ejercicio de recursos federales. En términos generales, las obras localizadas en el Distrito Federal fueron cuatro intersecciones viales con la vía confinada: Flores Magón, Eulalia Guzman, Circuito Interior y Eje Norte 4. Por su parte, en el Estado de México se proyectaron seis de esas intersecciones: 11 de Julio, Independencia, San Antonio, Venustiano Carranza, Morelos y Fresnos.

Todas las acciones descritas fueron motivo de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, por esta razón se firmaron convenios entre la secretaría de

comunicaciones y transportes y los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México para la realización coordinada de: a) proyectos ejecutivos de intersecciones viales y peatonales, b) estudios de impactos vial y ambiental, c) ordenamiento de rutas de transporte, d) permisos y licencias, y e) atención vecinal. Para los dos primeros instrumentos relacionados intervinieron además asesores contratados, cuya coordinación estuvo a cargo de la empresa *Felipe Ochoa y Asociados*. Por su parte, los ayuntamientos intervinieron en cuanto a las autorizaciones que les correspondió expedir, en la liberación de derechos de vía invadidos, así como en la atención vecinal. Para coordinar la participación de las entidades públicas y privadas en función de las obras a realizar, en el año 2006 se acordó la celebración de reuniones los días martes de cada semana a las 17:00 horas en una delegación de la secretaría general del gobierno mexiquense, ubicada en el municipio de Tlalnepantla. De la reunión semanal se derivaban mesas temáticas o reuniones especiales para tratar asuntos específicos.

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

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

Sobre el anterior recuento, la intención de proyectar un tren suburbano México-Pachuca enfrenta un sinnúmero de decisiones a resolver. La anuencia y coordinación intergubernamental bajo convenio entre el gobierno federal y los tres gobernadores potencialmente involucrados no existe, algunos funcionarios estatales expresan que *no es aún tema metropolitano, sólo una empresa constructora hidalguense vendió la idea*³⁶. A su vez, la secretaría de comunicaciones y transportes, como dependencia normativa federal, dice que *no se cuenta con información relacionada con el proyecto de suburbano México Pachuca* (SCT^d, 2011). El gobierno hidalguense no ha revelado a la opinión pública las características de diseño, sin embargo, la comparativa entre los veintisiete kilómetros de desarrollo sobre estructura urbana consolidada del tramo Buenavista-Cuautitlán, con respecto a los noventa y cinco kilómetros de desarrollo sobre estructura urbana intermitente del tramo México-Pachuca, de inicio infunde ciertas reservas. Por ello, debe estudiarse a detalle la demanda potencial, la posibilidad de confinamiento de vías, la ubicación de las terminales, las posibles conexiones, el intervalo de terminal a terminal y la frecuencia entre trenes; además de establecerse escenarios factibles de reordenamiento para las actuales rutas del transporte tradicional.

En cuanto a la posible distribución de obra civil entre el futuro concesionario y los gobiernos estatales, el primero de ellos deberá necesariamente construir una segunda vía paralela a la única existente en la actualidad para configurar ambos sentidos del tráfico férreo, lo cual de inicio puede resultar poco atractivo porque esto acrecentaría el ciclo de recuperación de la inversión. Los gobiernos estatales, por su parte, deberán construir un mínimo de siete puentes en los puntos donde la vía confinada cruza con

³⁶ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con un funcionario estatal involucrado en la intención de proyectar un tren suburbano México-Pachuca, 13 de octubre del 2010.

carreteras y caminos fuera de las áreas urbanas. El gobierno del Estado de Hidalgo particularmente debe destinar un terreno en la periferia del área urbana de Pachuca para construir la terminal ferroviaria de esa ciudad, ya que la antigua estación se convirtió en un museo patrimonial del gremio ferrocarrilero. De conservar la terminal hacia el centro, se necesitaría construir seis puentes más dentro del área urbana de Pachuca para que el nuevo tren suburbano accediera hasta ese punto, puntualmente sobre las vialidades Maestranza (acceso a la estación), Constituyentes, Felipe Ángeles, Rojo Gómez, Colosio y Las Torres. Con todo esto, existen entre la clase gobernante estatal otras proyecciones más sensatas que la del mismo secretario de planeación: *en el actual sexenio el tren suburbano sólo llegará a Tecámac Estado de México, la expansión del servicio hacia territorio hidalguense dependerá del desarrollo del proyecto PLATAH*³⁷.

Conclusiones.

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

Para el *elemento de analogía jerárquica*, tres esquemas de asociación estratégica coinciden en inconcurrencias formales o inducidas. Sobre el gasto federal reasignado, la lógica de la instrumentación jurídica es el aplazamiento invariable de las acciones programadas con eventuales rompimientos de relaciones sectoriales determinadas, siendo evidente que en la verticalidad de las relaciones intergubernamentales ambas partes evaden cualquier colaboración político-estratégica. Cuando el gobierno federal

³⁷ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con ex funcionarios estatales participantes en los proyectos estratégicos del estado, 8 de julio del 2011.

diseña acciones que involucran la intervención del gobierno estatal, la implementación va del encono al aplazamiento, esto es, sin importar que las acciones sean unánimemente factibles, la implementación inicia en tensiones por la lucha de intereses de las partes para pasar al aplazamiento sistemático de acciones coordinadas viables por parte del gobierno federal. Para el esquema deseable en el marco del federalismo subsidiario, la intervención coyuntural de sectores federales en los proyectos estratégicos del estado, la implementación va del aplazamiento a eventuales situaciones de encono, en otras palabras, el gobierno estatal no genera espacios de concurrencia y negociación intergubernamental, manteniendo así los proyectos estratégicos en la exclusividad y sin apresuramiento, de modo que al gestionar autorizaciones ante el gobierno federal éste responde aplazando algunas respuestas (las torales) pese al encono de la clase gobernante estatal. Como relativo aliciente, la relación entre el gobierno estatal y la iniciativa privada, según dos proyectos similares de desarrollo, ha evolucionado desde la imposición de relaciones verticales hasta una implementación estratégica coordinada, lo cual representa un proceso de aprendizaje de altos costos y consecuencias. En todo lo anterior, los ayuntamientos del estado no juegan papel alguno. Según lo expuesto, un proceso de aprendizaje para la correcta coordinación estratégica entre los gobiernos estatal y federal no se vislumbra todavía, por su rezago los costos y consecuencias serán altísimos. La realidad es una sola: las diferencias de filiación política es un prejuicio determinante en las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos federal y estatal. Sin árbitro competente alguno, la situación es extrema pues las partes se distraen en exceso de su función como órdenes federales que deben coordinarse para implementar el desarrollo regional.

Sobre el *elemento de delimitación competencial* el contexto es el retiro histórico del gobierno federal en materia de política distributiva, tendencia trascendida en la era

de los gobiernos neoliberales. Para el caso que nos ocupa, en lo particular, se ha generalizado además una intervención federal titubeante y evasiva cuando el gobierno del Estado de Hidalgo le realiza promociones al respecto. En cuanto al *elemento de exactitud de aplicación* se hace evidente, por todos los rasgos descritos con anterioridad, que la evaluación de las capacidades subsidiarias no se practica formalmente.

Con relación al *elemento de derecho social*, y de acuerdo a la participación del gobierno estatal en tres esquemas paralelos de desarrollo regional, su desempeño continuamente rezagado en las obras derivadas del gasto federal reasignado evidencia deficiencias técnicas de planeación y presupuestación. En segundo término, respecto a las acciones del gobierno federal con participación del gobierno estatal, el gasto federal actúa como elemento distractor afectando la atención del gobierno estatal hacia los impactos que generará la nueva refinería petrolera de Tula. En tercer lugar, en cuanto a la implementación de proyectos estratégicos propios, las constantes universales son: a) la adaptación de modelos exitosos identificados en otros estados, b) el intento de implementación anticipada de proyectos sin considerar la incidencia de variables socio-económicas y de obras inducidas, c) la incapacidad demostrada en el diseño e implementación de acciones relacionadas con el sector comunicaciones y transportes, d) la focalización de todos los proyectos en el sur del estado por el intento de aprovechar las ventajas propias de la zona metropolitana de la Ciudad de México y, e) como consecuencia de lo anterior, el abandono del norte del estado con respecto a proyectos considerables de desarrollo regional. Como fortaleza contenida que abonaría a la filosofía subsidiaria, algunos funcionarios estatales parecen estar consientes ya de las deficiencias cometidas, por lo que manifiestan que el desempeño técnico-estratégico debe destinarse a convencer (con más técnica que política) tanto en sus relaciones con la iniciativa privada como en las intergubernamentales, asimismo, se debe aprender a

negociar con ventaja lo que el estado posee: tierras baratas y agua subterránea en relativa abundancia.

Referencias consultadas.

- Secretaría de desarrollo social (SEDESOL), gobierno del Distrito Federal, gobierno del Estado de México. 1997. Programa de reordenación de la zona metropolitana del Valle de México. México: SEDESOL.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH^a). 2001. Aeropuerto Tizayuca. México: Biblioteca central del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH^b). 2009. Elementos y compromisos básicos a ser incluidos en el contrato de fideicomiso. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH^c), Secretaría de desarrollo económico, Mondragón. 2009. Hidalgo. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH^d). 2007. PLATAH, Plataforma logística de Tizayuca, plan maestro. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH^e). 2007. Plataforma logística de Tizayuca, presentación de gabinete PLATAH 190607. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (GEH^f), Hudchinson Port Holdings, Corporativo UNNE, Zona de actividades logísticas Hidalgo. 2009. Presentación proyecto. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- González, Eduardo. 2009. Estudios del tren suburbano para 2010. En Milenio On Line: <http://impreso.milenio.com/node/8672716>.
- Kikeleash. 2010. Del tren suburbano de Pachuca a México. En UN Hidalgo: <http://unhidalgo.com/2010/07/del-suburbano-de-pachuca-a-mexico/>.
- Mendoza, Joel. 2010. El Principio de Subsidiariedad en la Evaluación del Federalismo Mexicano. Políticas Públicas, Finanzas Públicas, Organización Social; México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.
- Miranda, Antonio. 2010. Pasaría tren suburbano entre Hidalgo y Edomex. En El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/698671.html>.
- Rico, José Luis. 2011. Tren suburbano, a mediano plazo en Hidalgo. En El Sol de Hidalgo: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2060918.htm>.
- Secretaría de comunicaciones y transportes (SCT^a). 2011. Información proporcionada por el sistema INFOMEX gobierno federal con número de folio 0000900014611. México: INFOMEX.
- Secretaría de comunicaciones y transportes (SCT^b). 2011. Información proporcionada por el sistema INFOMEX gobierno federal con el número de folio 0000900079911. México: INFOMEX.
- Secretaría de comunicaciones y transportes (SCT^c). 2011. Información proporcionada por el sistema INFOMEX gobierno federal con el número de folio 0000900105711. México: INFOMEX.
- Secretaría de comunicaciones y transportes (SCT^d). 2011. Información proporcionada por el sistema INFOMEX gobierno federal con el número de folio 0000900118111. México: INFOMEX.

- Secretaría de la reforma agraria (SRA). 2009. Proyecto refinera, avances en expedición de títulos de propiedad. México: Registro agrario nacional.
- Secretaría de salud (SSA). 2011. Información proporcionada por el sistema INFOMEX gobierno federal con número de folio 0001200018211. México: INFOMEX.
- Secretaría de turismo (SECTUR). 2011. Información proporcionada por el sistema INFOMEX gobierno federal con número de folio 0002100001511. México: INFOMEX.
- Servicio de administración tributaria (SAT^a). 2011. Información proporcionada por el sistema INFOMEX gobierno federal con el número de folio 0610100061311. México: INFOMEX.
- Servicio de administración tributaria (SAT^b). 2010. Oficio 800-08-00-00-00-2010-091. México: SAT.
- Watts, Ronald L. 2006. Sistemas federales comparados. Madrid: Marcial Pons (colección politopias).
- Wright, Deil S. 1997. Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de cultura económica.