

Capítulo VIII.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Simplemente: la simulación hidalguense.

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

de organismos descentralizados. Por su parte, los grupos sociales y privados deben ser aquellos constituidos formalmente y que de manera organizada *tengan interés de participar dentro de algún subcomité sectorial o especial* con los que cuenta el COPLADEHI; tales son los casos de clubes sociales y de servicio, instituciones educativas, colegios, barras y asociaciones de profesionistas, organismos y asociaciones civiles y ciudadanía en general²⁴⁴. La ley referida prescribe también el funcionamiento de Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER), los cuales deben integrarse por los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) respectivos, los sectores social y privado, la ciudadanía en general de cada región y en su caso, las comunidades indígenas existentes; así como las dependencias federales y entidades de la administración pública estatal. Los COPLADER deben establecer su sede de acuerdo a la integración regional del estado, misma que incluye catorce regiones y tres subregiones: *Pachuca (I), Atotonilco el Grande (I-A), Tulancingo de Bravo (II), Tula de Allende (III), Huichapan (IV), Jacala (V-A), Ixmiquilpan (VI), Actopan (VII), Metztlán (VIII), Zacualtipan (VIII-A), Molango (IX), Huejutla de Reyes (X), Apan (XI), Tizayuca (XII), Tepehua (XIII) y Tepeji del Río (XIV)*²⁴⁵.

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

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

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ *Ibidem*.

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

En paralelo al trabajo del COPLADEHI, el Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) fue creado en el año 2006 para encargarse de organizar la participación de los ciudadanos y orientarla hacia la búsqueda de *soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad hidalguense*. Además de su carácter autónomo, se afirma que en el CCC *a la inversa del COPLADEHI* la mayoría de sus integrantes son ciudadanos. No obstante, el formato de trabajo se subordina plenamente a la lógica de los sectores administrativos estatales, pues la secuencia relativa es la siguiente: *se integra un programa de trabajo, se citan a funcionarios estatales para tratar de conocer integralmente la estructura gubernamental y poder ubicar los cuestionamientos, y se realizan las sugerencias para conocer la viabilidad de las mismas*²⁴⁹. De ese modo, las propuestas ciudadanas no son insumos para el diseño estratégico sino simples sugerencias que se someten al juicio de los funcionarios estatales. A manera de ejemplo, un consejero del CCC ha propuesto la construcción de un sistema de transporte colectivo tipo *bus rapid transit* (BRT) para la ciudad de Pachuca²⁵⁰, este consejero manifiesta que (el proyecto) *lo han conocido los gobernadores (1999-2005) y (2005-2011), los secretarios de obras públicas respectivos, el presidente municipal (de Pachuca 2003-2006) y el director general de Volvo*²⁵¹. El sistema BRT de Pachuca se consideró factible con apoyo de DINA y el financiamiento internacional de un banco sueco²⁵², sin embargo, a la fecha no existen avances

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista al titular del consejo consultivo ciudadano, 8 de marzo del 2011.

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

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

²⁵² *Ibidem*.

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

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

Conclusiones del Capítulo VIII.

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

²⁵³ *Ibidem.*

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