

## Gestión del territorio y gobernanza: análisis de la institucionalización del ordenamiento territorial sostenible en 25 municipios del estado de Hidalgo

### Territorial management and governance: analysis of the institutionalization of sustainable territorial planning in 25 municipalities in the state of Hidalgo.

*Marco Antonio Vera Flores <sup>a</sup>, Sonia Bass Zavala <sup>b</sup>*

---

#### Abstract:

The land management process offers great challenges in terms of urbanization and land use planning in Mexico. There are advances in regulations, agreements and proposals that, together with the development of social regulation models and the creation of public policies, should involve the three levels of government: federal, state and county. The objective of this work is to analyze the instruments that allow land management at county level, as well as the degree of institutionalization these instruments have among county officials in charge of implementing or planning urban management policies. To reach this objective, a documentary analysis and the application of a survey directed to county public officials were carried out to learn about the institutional capacities in land management. The main results show a disarticulation of the land policy, a deficient interinstitutional and intersectoral coordination between the federal and state regulatory frameworks, evidencing a fragile institutionalization of land management by the county authorities, which has repercussions on the lack of knowledge of the responsibilities of the public servant in charge of the areas.

#### Keywords:

*State of Hidalgo, public policy, territorial management, urban governance*

---

#### Resumen:

El proceso de gestión del territorio ofrece grandes desafíos en lo referente a la urbanización y ordenamiento territorial en México. Existen avances en la normatividad, acuerdos y propuestas que, sumados al desarrollo de modelos de regulación social y creación de políticas públicas, deben estar involucrados en dicho proceso, los cuales se identifican en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El objetivo de este trabajo es analizar los instrumentos que permiten la gestión del territorio en el nivel municipal, así como, el grado de institucionalización que estos tienen entre los funcionarios municipales, encargados de implementar o planear las políticas de gestión urbana. Para responder este objetivo, se realizó un análisis documental y la aplicación de un cuestionario, el cual estuvo dirigido a funcionarios públicos municipales, para conocer las capacidades institucionales en la gestión del territorio. Los principales resultados muestran una desarticulación de la política territorial, una deficiente coordinación interinstitucional e intersectorial entre los marcos normativos federal y estatal, evidenciando una frágil institucionalización de la gestión del territorio, por parte de las autoridades municipales, lo que repercute en el desconocimiento de las responsabilidades del servidor público encargado de las áreas.

#### Palabras Clave:

*Estado de Hidalgo, política pública, gestión del territorio, gobernanza urbana*

---

<sup>a</sup> Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3855-4581> Email: [arqmarcovera@gmail.com](mailto:arqmarcovera@gmail.com)

<sup>b</sup> Autor de Correspondencia, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9261-9430>

Email: [basz.sonia@gmail.com](mailto:basz.sonia@gmail.com)

## Introducción

En México, la normativa en el proceso de ordenamiento territorial está dada por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo, que es precisamente donde se establece la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, como una política de gobierno. Esto, a partir de que se configura la dimensión espacial del desarrollo del país, contemplado en el mediano y largo plazo. De esta manera, la Estrategia representa el marco básico de referencia y congruencia territorial alineado al Plan Nacional de Desarrollo, y con ello, a los programas sectoriales y regionales en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos (LGAHOTDU, 2016).

Dicha normativa establece el proceso de ordenación territorial, el marco institucional y las características de los Planes de Ordenamiento Territorial en los diferentes niveles de gobierno, que deben incorporar los procedimientos para su aprobación y las competencias de las instancias relacionadas en su implementación (Lücke, 1999, como se citó en FAO, 2022).

El reto está en trasladar el marco conceptual como base que permita al ordenamiento territorial y con ello definirlo como política de Estado, y a su representación, como instrumento de política pública. Por lo que es necesario repensar el ordenamiento territorial como un proceso que, en su orientación normativa, contenga los elementos necesarios para una organización y coherencia político-administrativa, en los diferentes niveles para el desarrollo de políticas sociales, económicas, ambientales y culturales poniendo como centro al territorio.

En todo lo mencionado, la acción pública juega un papel relevante en la medida que es a través de su dinámica en el ámbito intergubernamental (a nivel local, regional, nacional, supranacional), que hace del ordenamiento territorial un motor de cambio respecto de los problemas de desarrollo (Cabrero, 2005). Así, el modelo endógeno de acción pública del ordenamiento territorial, se sitúa, para el caso mexicano, en el Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, donde este modelo endógeno de ordenamiento territorial está delineado como un Eje transversal en el Plan Nacional de Desarrollo actual, siendo parte del tercer eje llamado "Territorio y desarrollo sostenible" (SEDATU, 2020).

La gestión del territorio puede ser entendida como "el conjunto de acciones que se realizan en el espacio donde se implementará el proyecto, [de intervención] con el objetivo de socializar e integrar a las personas en el desarrollo del mismo" (SEDATU, 2019). El territorio es el lugar donde suceden diversas interacciones, pero también, en donde existe conflicto y se expresan distintos intereses

socioambientales y económicos; por ello la importancia de la intervención pública para dirimir problemáticas y generar una planeación integradora de los diversos actores que habitan un espacio geográfico definido.

La agenda del desarrollo sostenible y sus objetivos (ODS) han permitido establecer las pautas que guían las acciones públicas, con la finalidad de afrontar los desafíos del desarrollo en que vive la población del mundo. No obstante, se identifica que, pese a la existencia de un marco legal, no se han logrado avances significativos en los distintos ámbitos de la agenda.

Con base en lo anterior, el objetivo del presente trabajo es analizar los instrumentos que permiten la gestión del territorio a nivel municipal y el grado de institucionalización, que estos tienen entre los funcionarios municipales, encargados de implementar o planear las políticas de gestión urbana sostenible. Se afirma que, entre los funcionarios públicos encargados de implementar o planear el desarrollo urbano sostenible, se desconocen las acciones necesarias para lograr implementar acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos.

Para el cumplimiento de los fines de este artículo, se analizan 25 municipios hidalguenses, en donde se aplicó el instrumento para conocer el grado de institucionalización del desarrollo urbano sustentable desde el enfoque de la gobernanza; de igual manera, se realizó una revisión documental de las leyes y disposiciones normativas referentes a la temática.

El trabajo se divide en cinco apartados. El primero, expone el marco teórico y los conceptos asociados a la gobernanza y el desarrollo urbano sostenible. En el segundo, se abordan los aspectos metodológicos, el tercero, contextualiza el caso de estudio y el en cuarto, se exponen los resultados, para finalizar con el apartado de las conclusiones.

## Concepto de gobernanza en los procesos urbanos

La complejidad de los problemas que diariamente vive hoy la sociedad, "la creciente evidencia de que los gobiernos no por ser democráticos son efectivos o tienen capacidad para dirigir a la sociedad" (Méndez, 2020), así como "el supuesto básico de que el Estado perdió de manera significativa su capacidad de gobernar", entre otros motivos, han puesto en la mesa el debate sobre los aspectos que implican la planeación y desarrollo de propuestas para "proporcionar nuevas alternativas para dar una dirección efectiva a la economía y la sociedad" (Peters, 2007:1). Una de esas "nuevas alternativas" o "nuevos paradigmas para enfrentar el reto que representa la construcción de un proceso de dirección de la sociedad, donde el gobierno es uno de los agentes, pero no el único" (Méndez, 2020) es justamente, la Gobernanza.

El concepto de gobernanza, “usado como traducción del vocablo inglés *governance* y traducido al español como gobernanza” (Porras, 2007:163), es definido por la Real Academia de la Lengua Española como: “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Porras, 2007:163). Sin embargo, el término no ha estado exento de críticas o de considerar que “en alguna medida, (la gobernanza) significa exactamente lo que cada académico quiera que signifique” (Peters, 2007:1).

La gobernanza se utiliza para “significar el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad y por lo tanto, será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas” (Peters, 2007:1), y hace énfasis en el hecho de considerar las metas como “colectivas”.

De acuerdo con Porras (2007), los “diversos niveles de análisis, marcos teóricos y contextos sociopolíticos han generado una multiplicidad de usos del concepto de gobernanza”, lo que ha provocado “definiciones del término que son divergentes e incluso contradictorias” (p. 165); sin embargo, distingue una especie de columna vertebral en las definiciones, “un patrón de interacción que se da entre el modelo tradicional del gobierno y los nuevos paradigmas basados en el establecimiento de redes interinstitucionales” Porras (2007: 165).

Esto, forma parte de un “cuerpo teórico de la literatura de la gobernanza”, que propone que “ante las condiciones de falta de legitimidad y de recursos financieros, los gobiernos tiendan a incorporar un mayor número de actores del sector privado (social) y de los mercados a los procesos de política pública, con el objeto de satisfacer los crecientes requerimientos de una ciudadanía consumidora de servicios *ad hoc*” (Porras, 2007:165).

La gobernanza, se ha convertido en un concepto “sombrija, que incluye una gran variedad de fenómenos” y por ello, “no existe un consenso respecto a la definición de gobernanza” (Méndez, 2020).

### **El paso del gobierno a la gobernanza y sus implicaciones**

Según Parsons (2007), el papel del Estado era manejar lo público y sus problemas, con el propósito de enfrentar los aspectos sociales y económicos que los mercados no podían resolver. Solo que lo público ha cambiado en gran medida en función del papel que se asigna al gobierno, desde la dirección de la sociedad hasta la ejecución y operación de lo público (Méndez, 2020).

La línea entre lo público y lo privado se fue desvaneciendo al devenir de los años, hasta llegar al punto de cuestionarse dos nociones de lo público, la motivación del interés público de los burócratas y profesionales y la relación entre la esfera pública, representada por el gobierno, y la privada, representada por el mercado (Méndez, 2020).

Pese a ello, el Gobierno mantuvo por décadas un papel predominante frente a los actores en la dirección de lo público y de la sociedad en su conjunto (Méndez, 2020). Esto, con base en dos fundamentos que ostenta el Gobierno, principalmente en “sociedades llamadas democráticas, la legitimidad de su cargo y la legitimidad de su actuación” (Aguilar, 2007: 2). Pero lo anterior “ha dejado de ser el centro del problema y no es ya el gobierno, en el sentido del gobernante, sino el gobierno en el sentido de la acción de gobernar, lo cual implica componentes científico-técnicos, además de prácticas políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos políticos) y no solo los componentes institucionales de su cargo o de la simple observancia de las prescripciones legales, aun cuando estas sean acatadas (Aguilar, 2007).

En este escenario y considerando, como ya se ha anotado,

el incremento de la complejidad en las condiciones sociopolíticas, obligaba a los Estados a cambiar del gobierno a la gobernanza, sustituyendo el control jerárquico basado en la burocracia, la ley y la estandarización de los servicios públicos, por el “timoneo”, basado en una estructura gubernamental flexible, el consenso entre actores sociales y una gran variedad de asociaciones público – privadas. [Entonces, la gobernanza, en la actualidad, implica] “gobernar por redes, lo cual es más difícil que gobernar usando medios tradicionales, pero los gobiernos obtienen a cambio, legitimidad, recursos financieros y participación ciudadana” (Porras, 2007:166).

La gobernanza supone introducir una nueva reflexión sobre el papel del Estado y de la sociedad, en las decisiones públicas y su interacción en situaciones en las que los recursos están dispersos. A pesar de la diversidad y pluralidad de aproximaciones, que a simple vista podrían desaconsejar la utilización del concepto de gobernanza, no se puede olvidar que la gobernanza presenta dos ventajas principales (Prats, 2005).

A partir de lo anterior, algunos elementos enfatizan el papel de la gobernanza en los gobiernos locales. En primer lugar, se identifica y fija la atención en los cambios claves en los gobiernos actuales y en segundo, se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de las decisiones públicas (Rhodes, 2000).

Además, el concepto de gobernanza presenta también otro atractivo desde el punto de vista analítico, puesto que si es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores, que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública, puede ser entendida

como una institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas, para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada, que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones.

Las instituciones son fundamentales porque establecen el marco de constricciones y de incentivos de la acción individual y organizativa, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas (Cerrillo, 2005). Es decir, las instituciones reducen incertidumbres derivadas tanto de las complejidades de los problemas a resolver, como de las limitaciones de las mentes individuales para procesar la información disponible. Además, median en los conflictos y ofrecen sistemas de incentivos, aportando la estabilidad necesaria para el desarrollo social, y permiten explicar por qué surge la gobernanza en un determinado ámbito, cómo cambia a lo largo del tiempo o por qué se mantiene en un estadio determinado. En esta aproximación conceptual a la gobernanza, interesa poner de manifiesto que, al estar basada en las reglas, ha de servir para que exista una mejor gobernabilidad (Cerrillo, 2005).

El paso de gobierno a gobernanza puede transitar mejor de lo local a lo global, esto es, desde los gobiernos locales, donde las redes de decisión mixta entre lo público y lo privado se pueden focalizar y apuntalar en mecanismos como asociaciones de profesionistas, delegados municipales, asociación de colonos, etc., lo que podría ir germinando a nivel sub nacional y federal, con el impulso de estrategias y reglas de operación de participación ciudadana más estructuradas y de forma generacional para la construcción de ciudadanía.

#### Metodología

Para el desarrollo de la investigación que nos ocupa, se diseñó e implementó un cuestionario dirigido a los directores de las Oficinas de Desarrollo Urbano de los 25 municipios en el estado de Hidalgo con mayor población. El instrumento incluyó seis dimensiones: la primera, sobre los aspectos legales que tiene que ver con la existencia de un área jurídica que se encarga de observar la aplicación pertinente de la legislación federal, estatal y legal, correspondiente a las acciones normales de la dependencia municipal. La segunda, refiere a un sistema municipal en materia de transparencia y acceso a la información pública. La tercera, indaga si el municipio cuenta con una instancia operativa o un sistema que promueva la participación ciudadana en materia de gestión del territorio. La cuarta, aborda la vinculación inter-municipal, es decir, si el municipio lleva a cabo acciones de coordinación y vinculación con otros municipios. La quinta, refiere a la planeación, sondeando si el municipio cuenta con un plan o programa de ordenamiento territorial o ecológico con antigüedad menor a 5 años. Finalmente, la

sexta, se ocupa de conocer si los municipios cuentan con sistemas o procedimientos en materia de profesionalización de sus funcionarios públicos.

El instrumento se aplicó mediante un formulario electrónico, cuyas preguntas particulares se incluyen en la tabla.

*Tabla 1. Preguntas del Cuestionario dirigido a funcionarios públicos de los 25 municipios con mayor población en Hidalgo*

Temática	Pregunta
Área Jurídica	¿Existe un área jurídica que se encarga de observar la aplicación pertinente de la legislación federal, estatal y legal correspondiente a las acciones normales de la dependencia?
Reglamento Aprobado	¿Cuenta la Secretaría o Dirección con un Reglamento Interior o Manual de Organización o similar, debidamente aprobado según acuerdo del Ayuntamiento?
Transparencia y Acceso	¿Existe un sistema municipal en materia de transparencia y acceso a la información pública?
El portal la publica	¿Se cuenta con portal electrónico <a href="http://www.municipal">www.municipal</a> donde se publique información de la Secretaría o Dirección?
Participación Ciudadana	¿La Secretaría, Dirección y/o el Municipio cuenta con una instancia operativa o un sistema que promueva la participación ciudadana en materia de gestión del territorio?
Opinión ciudadana	¿Existe un programa y/o mecanismo para incluir la opinión y las recomendaciones de los ciudadanos en materia territorial?
CC en seguimiento	¿Existen mecanismos de consulta ciudadana establecidos periódicamente para la planeación y seguimiento de políticas y programas?
CC en evaluación	¿La Secretaría, Dirección y/o El Municipio lleva a cabo consultas ciudadanas para la evaluación de su gestión administrativa en el ámbito territorial?
Sistema de registro	¿Cuenta la Secretaría o Dirección con un sistema de registro (sean líneas telefónicas, módulos, buzones físicos o electrónicos), sistematización, personas responsables de recepción, atención y control de asuntos, y estándares de atención (folio de asuntos, recibo al ciudadano, plazo de respuesta)?
Vinculación con otros municipios	¿La Secretaría, Dirección o directamente a través del Municipio lleva a cabo acciones de coordinación y vinculación con otros municipios?
Forma parte de ZM	¿El Municipio es parte de una Zona Metropolitana?
Documento diagnóstico	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un documento que sea considerado como diagnóstico?
Participación en consejo	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un documento que formalice la participación del municipio en un consejo o comisión con los municipios de la zona metropolitana?
Programa de ZM	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un programa de la Zona Metropolitana?
Plan de OT < 5 años	¿El Municipio cuenta con un plan o programa de ordenamiento territorial o ecológico con antigüedad menor a 5 años?
Comité Planeación Mpal	¿Existe un comité o cuerpo colegiado de planeación municipal?

Profesionalización	¿La Secretaría o Dirección cuenta con sistemas o procedimientos en materia de profesionalización de sus funcionarios públicos?
Capacitación	¿Existe un diagnóstico de necesidades de capacitación para funcionarios públicos? No mayor a 3 años
Reclutamiento	¿Existe un procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de personal para la Secretaría o Dirección?
Evaluación	¿Existe un sistema o procedimiento de evaluación de desempeño para funcionarios públicos adscritos a la Dirección o Secretaría?
Reglamento	¿Se cuenta con un reglamento, sistema o mecanismo transparente y estandarizado de promoción del personal?

## El Estado de Hidalgo y los procesos de gestión del territorio

La zona metropolitana de Pachuca (ZMP) es considerada, a partir de 1990, como la primera del estado de Hidalgo (Sobrino, 1993), aunque el proceso de conurbación de Pachuca y Mineral de la Reforma comenzó en el primer quinquenio de la década de 1980, cuando aparecen las colonias El Chacón y 11 de Julio, al suroeste de la ciudad, bordeando al cerro de Cubitos, que por su naturaleza impedía que la ciudad siguiera creciendo en esas tierras altas; no obstante las características geográficas que dificultaban su uso, la zona continuó urbanizándose (Tovar, 2011).

En el año 2000 se identificó la zona metropolitana de Tulancingo (ZMT) y la zona metropolitana de Tula (ZMTu), esta última por su importancia para la política urbana, al ser reconocida como aglomeración urbana en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (SEDESOL, 2007).

Actualmente, la ZMP está integrada por siete municipios: Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Epazoyucan, Mineral del Monte, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala. La ZMT la integran tres municipios: Tulancingo de Bravo, Cuauhtepac de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero. Finalmente, la ZMTu, incluye cinco municipios: Tula de Allende, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan y Tlaxcoapan.

En cuanto a la densidad poblacional, en las tres zonas metropolitanas mencionadas, del 2000 al año 2010 se tuvo un aumento de 738 mil a 957 mil habitantes. Asimismo, con datos del Censo de Población y Vivienda del 2020, las tres ZM en conjunto registraron un total de 1,191,075 habitantes (Consejo Estatal de Población, 2019).

Las declaratorias de cada una de las tres zonas metropolitanas hidalguenses contienen los mismos acuerdos; donde señalan que el crecimiento de los centros de poblaciones, comprendidos en la totalidad del territorio de los municipios involucrados, ha rebasado, en alguno de

ellos, sus límites municipales, con un desarrollo desproporcionado, que ha propiciado que se comparta el equipamiento de infraestructura y servicios urbanos, lo que ha provocado ineficiencias de los servicios, incremento en la contaminación y desorden en el crecimiento urbano. Ante el incontrolado crecimiento, requieren de una planeación y administración urbana y de un ordenamiento territorial (Consejo Estatal de Población, 2019).

Además de que no hay distinción entre los argumentos mencionados para las tres ZM, se observa que se desenvuelven bajo la influencia de la megalópolis de la Ciudad de México, que desde la década de 1980, comenzó a expulsar población hacia las principales ciudades del centro del país (que le rodean), tal es el caso de Pachuca, Tulancingo y Tula.

## Características de las Zonas Metropolitanas de Hidalgo

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) de Pachuca 2006-2009, evidencia que ésta se encuentra en un contexto metropolitano y demanda ciertos niveles de atención. Se enuncia que es indispensable la firma de convenios entre presidentes municipales para resolver los principales problemas de la metrópoli, tales como: la inseguridad, el desempleo y el crecimiento urbano. Especialmente en materia de seguridad, el plan presenta varias estrategias; sin embargo, en la práctica fueron sólo buenas intenciones (Tovar, 2011).

Dicho PMD insistía en la necesidad de tener una visión metropolitana, y entre sus metas, estaba la elaboración, por parte del Instituto Municipal de Investigación y Planeación, la elaboración de un Plan Metropolitano a 25 años, que finalmente no se concluyó. No obstante, este Plan incluyó la necesidad de una Comisión Metropolitana y una legislación para la zona metropolitana, mismas que aparecieron cuando el gobierno del estado envió las iniciativas de ley para la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LAH DUOT) y la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.

El PMD de Pachuca 2009-2012, reafirma el carácter metropolitano de Pachuca, se enuncian los problemas de sus límites, la necesidad de coordinación para solucionar problemas y de normatividad para el ordenado desarrollo de la zona. Se plantea el eje integral: "Pachuca con más integración a su región", lo que implica una serie de programas, sistemas y acciones de índole metropolitano.

No obstante, es un hecho que los avances en materia metropolitana, como el Consejo Metropolitano y el Fondo Metropolitano surgen más como resultado de los deseos y esfuerzos del nivel estatal de gobierno, que de los planes municipales de Pachuca.

En cuanto al PMD 2012-2016, se presenta a Pachuca como un modelo de ciudad con rostro humano que busca considerar a la ciudadanía como eje central de las acciones de gobierno, de manera sensible y humana, como distintivo de dicha administración. Se enunció el diseño de algunas obras, con el fin de mejorar la imagen urbana, consolidar la seguridad e impulsar una dinámica productiva. Además, se propuso el fortalecimiento de un desarrollo equitativo y sustentable, que impulse la economía y genere mejoras en las condiciones de vida para los ciudadanos.

En el PMD 2016-2020, se reconoce de nueva cuenta, la importancia de la seguridad en la ciudad, con el fin de hacer valer la ley en contra de quienes la quebranten, buscando así la profesionalización del cuerpo de seguridad municipal. En cuestión de ordenamiento territorial, se busca llevarlo a cabo de manera sustentable y cuidando la preservación de nuestros recursos naturales.

Aunado a lo antes establecido, el PMD 2020-2024 hace énfasis en la creación de una ciudad con infraestructura y servicios de calidad, desde una visión de sostenibilidad y preservación del medio ambiente, considerando la implementación de movilidad e infraestructura sostenible. Así mismo, resalta la importancia de la seguridad municipal. Es por ello, que se pretende implementar un programa de prevención del delito con el fin de reducir los índices de delincuencia.

Por otro lado, el Plan Municipal de Desarrollo de Tulancingo 2006-2009 señala que el municipio vive un proceso de metropolización, que busca resolver los problemas de movilidad urbana con enfoque metropolitano, incluso se señala la posibilidad de construir un Metrobús, y que existe disposición para trabajar con los órganos de coordinación de carácter regional y metropolitano. No hay más referencia a la cuestión metropolitana, ni insistencia en elaborar diagnósticos y programas con esa visión. De acuerdo con Tovar (2011), el enfoque metropolitano del PMD de Tulancingo 2009-2012 es prácticamente inexistente, sólo hay un par de menciones aisladas sobre el proceso de conurbación que vive el municipio.

En cambio, el PMD 2012-2016 de Tulancingo busca incrementar los niveles de cobertura y operación de la infraestructura y servicios municipales, para construir una política económica que promueva el desarrollo social a través de la generación de empleo y una más justa y equitativa distribución de la riqueza, para lograr alcanzar una mejor calidad de vida entre las familias, así como en garantizar la compatibilidad del desarrollo económico y social en un marco de sustentabilidad.

El PMD 2016-2020 plantea consolidar estrategias y acciones en materia de política públicas con el fin de propiciar la vinculación de la ciudadanía para, en conjunto, dar solución a las problemáticas sociales que aquejan al municipio, fortaleciendo la armonización del desarrollo

tanto a nivel urbano como rural, a fin de generar oportunidades para todos. De esta manera, se establecieron ejes como el combate a la corrupción, con el cual se buscaban estrategias que impulsarán el ejercicio transparente y eficaz de la administración pública. En la misma línea del PMD que le precede, se busca fortalecer la seguridad pública mediante la capacitación adecuada del cuerpo de seguridad, además de inversión en el equipamiento.

Por último, en materia de sustentabilidad, el problema del municipio radica en el crecimiento desordenado que ha presentado en los últimos años, lo que tienen como consecuencia la pérdida y degradación de suelos, así como cambios en el clima. Es por ello que se consideró necesario promover una ciudad sustentable, a través de los servicios municipales, con el fin de ofrecer una mejor calidad de vida.

En lo que respecta al PMD 2020-2024, se ha planteado un escenario deseable para el mediano y largo plazo, además de que esta administración prevé una planificación más allá del alcance del periodo que abarca la administración, es decir, hasta el 2030. Este gobierno busca fortalecer las ideas de reivindicar la cultura, el uso racional de los recursos naturales, la igualdad y la no discriminación, así como, la transparencia y el desarrollo del municipio a través de tecnología

En cuanto a Tula, su PMD 2006-2009 enuncia la necesidad del desarrollo metropolitano, pero los objetivos, líneas de acción y estrategias contienen menciones mínimas sobre los aspectos metropolitanos. A diferencia del PMD 2003-2006, donde es interesante encontrar múltiples menciones de la influencia de la Ciudad de México, por lo que recalca su papel y estrategias ante la megalópolis, pero con nulas referencias respecto a los municipios que integran su zona metropolitana.

El PMD 2009-2012 de Tula incluye el sub-eje “3.4 Municipio con perspectiva metropolitana”, cuyo objetivo único es propiciar una visión metropolitana. La estrategia es crear un programa metropolitano y plantea siete líneas de acción (redactadas en menos de media cuartilla), donde se proponen actividades diversas, desde un sistema de información geográfico, pasando por la creación de un marco jurídico para la coordinación y convenios de colaboración, hasta el establecimiento de plantas para el tratamiento de aguas residuales. Por lo tanto, al igual que en el caso de Pachuca, los avances en materia metropolitana, particularmente en cuanto a normatividad, son resultado de la injerencia del ámbito de gobierno estatal, y no del trabajo municipal.

El Plan Municipal de Desarrollo de Tula de Allende 2016-2020 busca conseguir un gobierno más cercano, mediante una gestión pública transparente, el uso de tecnologías de la información, que permitan una mayor vinculación y accesibilidad de la ciudadanía con el trabajo municipal. A



su vez, busca potencializar el ámbito de mantenimiento y el desarrollo de infraestructura, con el fin de generar empleos que permitan a la población mejorar su calidad de vida y reducir la brecha de desigualdad que aqueja al municipio.

En cuanto al PMD 2020-2024 de Tula, plantea un escenario tanto a mediano como largo plazo, que permita encaminar al municipio a un desarrollo sustentable, a la reducción de la pobreza y cohesión social, a través del crecimiento económico y trabajo de calidad, junto con el impulso al ejercicio de transparencia y atención a demandas de los ciudadanos y brindar los servicios que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En los planes de desarrollo más recientes, de municipios que viven el proceso de metropolización, como Atitalaquia (2006-2009), Epazoyucan (2009-2102), Mineral de la Reforma (2003-2006 y 2009-2012), San Agustín Tlaxiaca (2009-2012), Tezontepec de Aldama (2006-2009), Tlaxcoapan (2006-2009 y 2009-2012) y Zapotlán de Juárez (2009-2012) se pueden encontrar menciones mínimas sobre el contexto metropolitano en que se desenvuelven. Aunque el actual PMD de Mineral de la Reforma destaca por incluir, con mucho mayor amplitud, un enfoque metropolitano, tanto en su diagnóstico como en sus objetivos y líneas de acción.

En el Plan Municipal de Desarrollo Atitalaquia 2016-2020, se ha diseñado un modelo que sirva para articular los ejes de gobierno que, a su vez, contienen estrategias y líneas de acción que fungen como guía para el gobierno municipal, aunado a que se hace énfasis en la transparencia, eje rector de ese gobierno, buscando así, ser un gobierno eficiente, que rinda cuentas y por lo tanto, sea confiable; así como, buscar el desarrollo integral y sustentable como referente de crecimiento y desarrollo, siempre comprometidos con el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.

En esta misma línea se presenta en el PMD 2020-2024 de Atitalaquia, en cuyas políticas sectoriales se encuentra la sostenibilidad, como equilibrio del desarrollo económico y el desarrollo social. De este modo, se hace hincapié en la necesidad de implementar instrumentos que hagan factible la aplicación de una política de este tipo, que sirva para el ordenamiento territorial. Es por ello que se busca la actualización del Programa de Ordenamiento Territorial (POT) con el fin de dar solución a diversas problemáticas y mejorar la calidad de vida de la población. Aunado a lo establecido en el anterior PMD, se sigue con la línea de fomentar la transparencia en la instrumentalización de la administración pública, para así generar valor social a través de la satisfacción de las necesidades de los individuos.

En el Plan Municipal de Desarrollo de Mineral de la Reforma 2012-2016, la administración basó su compromiso en garantizar la concordancia de objetivos entre los Planes

Municipales y el Plan Estatal de Desarrollo, a fin de que el progreso se presente de manera integral y generalizada.

En lo que respecta a la ciudadanía, se tuvo la visión de transformar al municipio a través de modelos de desarrollo sustentable, que generen oportunidades para todos y mejoren su calidad de vida. La administración impulsó modificaciones estructurales, tanto al proceso como a los elementos a considerar en la asignación de recursos para el desarrollo de las actividades; congruentes con las políticas, objetivos y programas públicos, sopesando de manera ponderada el logro de resultados y su consistencia con dichos objetivos. De esta manera, se intentó saber en qué se gastó, sobre todo, qué resultados se obtuvieron con la utilización del presupuesto y la eficacia de los programas sociales.

El enfoque del PMD de Mineral de la Reforma 2016-2020 se centra en un marco sustentado en la modernización, conservando costumbres y la esencia como municipio minero. Se concretan acciones para mejorar la conservación de las áreas naturales, protegidas y zonas de recarga acuífera, tierras que se han visto amenazadas y disminuidas por proyectos inmobiliarios, actualizando y aplicando el ordenamiento ecológico del territorio.

A fin de contribuir a las metas a nivel global, se crean objetivos y estrategias para mejorar la calidad de desarrollo, aplicando las métricas establecidas para ser una ciudad próspera, aprovechando las fortalezas y oportunidades que ofrece Mineral de la Reforma, para ser un municipio más honesto, dinámico, humano, igualitario, seguro y sostenible.

La expansión dispersa de los asentamientos humanos, la metropolización con la capital del Estado y la sustentabilidad son situaciones que merecen una adecuada planificación territorial, la estrategia creada para avanzar hacia una ciudad próspera, consolidada y compacta, en donde se reduzca la expansión difusa y dispersa, se disminuyan costos de nueva infraestructura y su mantenimiento, así como, de transporte de personas y bienes. Se basa en definir, en los planes y programas de desarrollo urbano, una estrategia que permita reorientar y regular el uso de suelo, definiendo las áreas prioritarias a consolidar, tomando como base las capacidades de la infraestructura existente, conformando la mancha urbana bajo los principios de sustentabilidad.

El Plan Municipal de Desarrollo de San Agustín Tlaxiaca, 2012-2016, tiene como objetivo el acceso a nuevos mercados para las empresas que integran la red económica local, que permita el mejoramiento de la competitividad, sustentado en la atención incluyente y específica de las necesidades de los sectores involucrados, así como en un papel impulsor y promotor del gobierno que facilite un ambiente de equidad regulatoria y de legítima competencia, capaz de incidir en el perfeccionamiento de las cadenas de

valor, la generación de empleos calificados, y la articulaciónn regional de unidades económicas en los procesos de desarrollo, garantizando que sus operaciones sean sostenibles y sustentables.

La elaboración del Plan se basó en una estrategia de planeación participativa, que se condujo bajo la primicia de la participación ciudadana, donde se revisaron todos los argumentos y se deliberó por la mejor opción de acuerdo a la revisión teórica y viabilidad del argumento.

El PMD de San Agustín Tlaxiaca, 2016-2020, se enfoca en generar condiciones propicias para alcanzar un desarrollo integral, sustentable y humano en el municipio, considerando una visión de largo plazo, así como una firme convicción en la defensa de aquello que define a San Agustín Tlaxiaca, como un espacio único e irremplazable dentro de una acelerada dinámica metropolitana.

En el diagnóstico de la situación, se llegó a la conclusión que el municipio de San Agustín Tlaxiaca presenta un perfil de municipio rural, aunque en transición hacia uno urbano. La transformación no se da en todo el municipio de forma acelerada, sino mayoritariamente en colindancia con el municipio de Pachuca de Soto, aunque se menciona que se observa en un proceso de aceleración. Existen otras colindancias con situaciones de conurbación variables, aunque con dinámicas distintas, en especial con el Estado de México.

A pesar de eso, la visión del PMD fue desarrollado con una visión firmemente enraizada en la opinión de la población habitante del municipio de San Agustín Tlaxiaca. Esto, tanto con los comentarios, solicitudes, opiniones e inquietudes vertidas en el proceso de campaña, así como, en las observaciones emitidas durante la consulta ciudadana llevada a cabo en el marco del Plan.

En cuanto al PMD 2020-2024, las políticas sectoriales fueron la guía para la consolidación de un auténtico gobierno de resultados, fueron alineados a los objetivos del desarrollo sostenible de la agenda 2030, planteados por la Organización de las Naciones Unidas, sobre lo cual se menciona:

Dentro del PMD se encuentra: El panorama actual, Objetivo y Metas ODS, Escenario Prospectivo 2020-2030, Objetivos Estratégicos e Indicadores Estratégicos de cada Política Sectorial, mediante los cuales se pretende construir una administración pública eficaz y eficiente, que en el ejercicio ordenado, responsable y transparente de los recursos públicos fomente la modernidad y el desarrollo integral de todos los sectores y grupos de población, en un entorno de seguridad, justicia, inclusión y respeto a la identidad social y cultural de los Tlaxiaquenses (PMD San Agustín Tlaxiaca 2020-2024).

El Plan Municipal de Desarrollo de Tezontepec de Aldama 2016-2022, para orientar las políticas públicas municipales tomó como base cinco pilares temáticos, que son:

1) Gobierno Honesto, Cercano y Moderno.

2) Gobierno Próspero y Dinámico.

3) Gobierno Humano e Igualitario.

4) Gobierno Seguro, con justicia y en Paz.

5) Gobierno con Desarrollo Sustentable.

Se presenta con la visión de tener un municipio emprendedor, participativo, que sea referencia en el desarrollo económico en las áreas agrícola, ganadera, comercial, elevando el nivel educativo de los jóvenes para que puedan afrontar los retos y cambios. Asimismo, se buscó posicionar al municipio en el turismo regional y nacional.

Se pretende que Tezontepec cuente con más espacios públicos, parques deportivos y apoyo al desarrollo de la familia, que es el corazón del municipio, que las familias puedan tener lugares para realizar actividades deportivas, que harán y generaran una sociedad que cuida su salud, que integra a sus habitantes, disminuyendo la deserción escolar, la criminalidad, dando los elementos para que las familias puedan convivir y crecer, haciendo a ellos mismos participe de cuidar el patrimonio del municipio.

En el Plan se busca sentar las bases para crear un municipio que ha disminuido la brecha de la falta de alimentos, generando controles, maximizando el aprovechamiento de la tierra en la región y generando bancos de alimentos que puedan atender a las comunidades y sectores de la población más vulnerable, para que puedan acceder a alimentos, con los cuales combatir la desnutrición en el municipio. Así como la realización de talleres por parte del DIF, en conjunto con el Instituto de la Mujer, para unir apoyos y capacitar a la población en la elaboración de los alimentos que cumplan con los valores nutricionales para que los niños y madres embarazadas, en sus etapas de control y cuidado no sufran desnutrición, teniendo y formando una sociedad sana, con oportunidades.

Para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo de Tezontepec de Aldama, 2020-2024, se optó por un proceso de planeación participativa, con un modelo de análisis diagnóstico de información social, económica y ambiental, además de la construcción de escenarios prospectivos por problema y política pública.

En este gobierno se ha planteado un escenario deseable para mediano y largo plazo. Se planifica más allá del alcance del periodo que abarca la administración, en razón de ello, se traza una ruta con acciones planteadas el día de hoy, pero con una trascendencia y alcance al 2030. Si bien, hay temas que requieren una atención inmediata y otros planteamientos a los que se tiene que dar solución al final de la administración. La visión planteada y el alcance de la planificación deberá ser de al menos 10 años.

El Plan Municipal de Desarrollo de Zapotlán, 2016-2020, tiene como objetivo primordial, fortalecer las relaciones



entre la administración pública municipal y la ciudadanía, que se legitiman en la corresponsabilidad de la implementación de programas, proyectos estratégicos y líneas de acción específicas a corto, mediano y largo plazo, los cuales se reflejarán en una mejor calidad de vida de los zapotlanenses, que con visión de futuro, aseguren el óptimo desarrollo humano; seguido de la obtención de una economía progresiva y activa, con el fin de producir oportunidades para aquellos ciudadanos jóvenes emprendedores; lo que aspiró a favorecer un Zapotlán estimulante, de lucha con sentido de propiedad y guiado hacia la ciudadanía.

En el municipio se requiere fortalecer las políticas que erradican la pobreza y la marginación, atendiendo con equidad a la sociedad y promoviendo un desarrollo social que beneficie a los más necesitados. Entendiendo que, centrar la atención en el desarrollo económico como único camino para transitar hacia el desarrollo, no asegura por sí mismo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, siendo necesario instrumentar acciones específicas para la atención prioritaria de los individuos, grupos y comunidades que enfrentan alguna condición de marcada desventaja.

El compromiso para el futuro es ineludible y requiere de un gran esfuerzo que se traduzca en acciones específicas para superar los rezagos y las desigualdades que aún aquejan al municipio y, garantizar que el proceso de desarrollo ofrezca condiciones de progreso generalizado, fomente la presencia de un desarrollo social equilibrado y posibilite el fortalecimiento de los individuos, las comunidades y las familias.

El Plan Municipal de desarrollo de Tlaxcoapan 2016-2020, sugiere generar la implementación de un modelo de administración del recurso públicos con el fin de dar cumplimiento a las acciones y estrategias proyectadas al 2030, así como garantizar el acceso a la información pública municipal, de acuerdo a lo establecido en la ley para así generar un ambiente de confianza. Así también, se pretende establecer programas, actividades, espacios y servicios para personas en situación de vulnerabilidad a fin de generar mejores condiciones de vida.

El PMD de Tlaxcoapan 2020-2024 define la incorporación de políticas sectoriales, con el fin de beneficiar a la población y priorizar las problemáticas sociales a corto, mediano y largo plazo, a su vez, mediante su correcta implementación, estas generarán el impulso necesario y sustentable de todos los sectores municipales, para incrementar el bienestar social y el desarrollo de las comunidades.

Con base en la exposición de las características de los PMD, se puede identificar que en el siglo XXI, la mayor parte de los hidalguenses vivirá en zonas metropolitanas, y la gestión adecuada de éstas depende, primeramente, de

la capacidad de las autoridades locales para reconocer las dimensiones del fenómeno de metropolización y, en segundo lugar, del compromiso que los ayuntamientos tengan con los procesos de cooperación intermunicipal para solucionar problemas comunes. Se debe advertir que la nueva problemática que enfrentan los municipios metropolitanos supera, en muchos casos, sus capacidades individuales (Tovar, 2011).

Además, los centros urbanos del sur de Hidalgo se desenvuelven bajo la influencia de la megalópolis de la Ciudad de México, y, por lo tanto, deberán resolver problemas que demandan la asociación entre ellos, con ayuntamientos del Estado de México y de la Ciudad de México.

En este marco, las recientes leyes hidalguenses, sobre asentamientos humanos y coordinación metropolitana, proporcionan una primera base para el actuar de las autoridades locales. Las posturas teóricas neo-institucionales, del desarrollo local y el new regionalism advierten que el fuerte papel que las referidas leyes hidalguenses han dado al orden de gobierno estatal, en oposición al papel disminuido de los gobiernos municipales, será el primer obstáculo a superar. Esto podría ser una explicación del por qué muchos de los programas, planes y acciones que dichas leyes enunciadas, aún no se han ejecutado (Tovar, 2011).

Es necesario despertar la conciencia metropolitana de los municipios hidalguenses. Con excepción de Pachuca, los planes municipales de desarrollo presentan enfoques muy limitados de su carácter metropolitano, así como desconocimiento de la Intermunicipalidad, como mecanismo viable para prestar servicios de manera más eficiente y favorecer así el bienestar de su población.

Las citadas leyes hidalguenses buscan obligar a esa conciencia, y el resultado deseado es que ésta llegue antes de un nuevo impulso en las tasas de crecimiento poblacional, la consecuente demanda de servicios públicos y la aparición de las externalidades negativas del proceso: contaminación del aire, agua, suelo, delincuencia, asentamientos irregulares, tránsito vehicular, etcétera (Tovar, 2011).

Actualmente, el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, con enfoque prospectivo al 2030, ha sido concebido como un instrumento estratégico con visión de largo plazo y bajo una perspectiva inclusiva y solidaria, en la cual el desarrollo integral y la mejora de las condiciones de bienestar de la población son el centro de las acciones de gobierno. El Plan, bajo esta conceptualización, define el hilo conductor para guiar el rumbo de la administración pública y el desarrollo de la entidad; establece principios rectores, además de una filosofía general de gobierno, formula diagnósticos y análisis estratégicos, integra una plataforma estratégica con objetivos y líneas generales y los vincula a

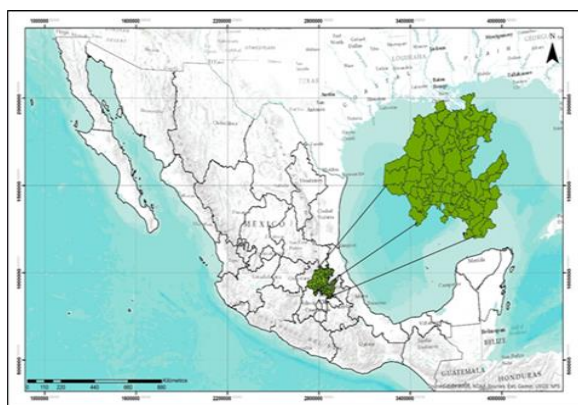
indicadores estratégicos con metas para el periodo actual de gobierno y metas hacia el 2030, presenta escenarios por eje de desarrollo y define una apertura programática en el marco de una gestión basada en resultados (Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo, 2016-2022).

Además, para su integración e instrumentación, dispone de un marco metodológico sustentado en los principios y métodos de planeación estratégica y prospectiva, así como la definición de criterios normativos nacionales y estatales para la planeación del desarrollo. Adicionalmente, para su alineación con el marco presupuestario estatal, define la apertura programática a nivel sectorial, con un despliegue de los distintos programas de desarrollo, lo cual establece la presencia de la planeación basada en evidencias como un método para lograr resultados eficaces apoyados en una planeación e instrumentación financiera de corto, mediano y largo plazo.

Incluye, también, los indicadores estratégicos que comprende el Plan Estatal, considerando aspectos multifactoriales en su definición y un proceso posterior de evaluación, por lo cual sus efectos y la forma de alcanzar su cumplimiento, involucra a diferentes actores, entendiéndose en el ámbito gubernamental a los diferentes órdenes de Gobierno, además de los sectores social y privado, y los otros poderes del Estado (Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo, 2016-2022).

El estado de Hidalgo es uno de las 32 Entidades Federativas que conforman a la República Mexicana, localizado en la zona centro de la misma, colinda al norte con los estados de San Luis Potosí y Veracruz, al este con el estado de Puebla, al sur con los estados de Tlaxcala y Estado de México y al oeste con el estado de Querétaro (ver mapa 1). El estado de Hidalgo es atravesado por el Eje Neo-volcánico Transversal y la Sierra Madre Oriental, su extensión territorial es de 20, 813 km<sup>2</sup>, lo cual representa el 1.1% de la superficie del país.

Mapa 1. Ubicación Geográfica del estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2019.

Las principales actividades productivas, dentro del estado, son el comercio, construcción, industria alimentaria,

transporte y almacenamiento, así como servicios inmobiliarios y de alquiler. En las que se encuentra la mayor concentración de población y actividades económicas del estado; cuentan con sectores estratégicos de agroindustria, metal mecánico, turismo, investigación, innovación y de tecnologías de la información.

El proceso de urbanización en el estado de Hidalgo se ha visto más acelerado en los últimos años, ya que, al contar con tres Zonas Metropolitanas y el aumento de población, se ha provocado un cambio en el uso de suelo en el estado, pasando de ser de tipo agrícola a ser utilizado para edificación de viviendas, la creación de parques industriales e infraestructura carretera.

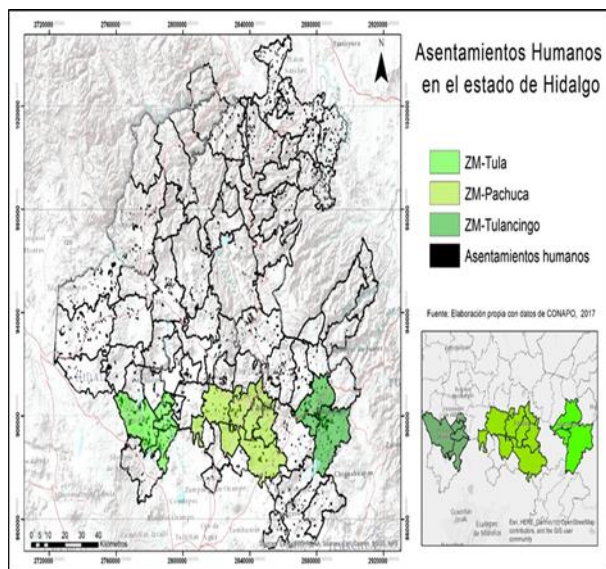
El estado tuvo un incremento en la tasa de crecimiento poblacional total de 1.7% en el periodo que va del año 2000 al 2010 (INEGI, 2010), ubicando a la zona conurbada de Pachuca como la zona con mayor crecimiento urbano dentro del estado, de igual forma las regiones de la Comarca Minera y Cuenca de México, que presentan un importante incremento, que coincide con el hecho de ser zonas que cuentan con la mayor densidad carretera del estado. Por otro lado, se tiene que algunos de los municipios del Valle del Mezquital, considerados netamente agrícolas, presentan un crecimiento de tipo urbano.

En el estado existe un patrón de concentración de la riqueza en los municipios localizados en la zona sur y suroeste, ubicados en las tres zonas metropolitanas. Para la delimitación de las mismas se utilizaron criterios de población, que están relacionados con la magnitud de actividades económicas en zonas rurales y urbanas (Tovar, 2011); y donde se encuentran localizados las principales actividades económicas y de vivienda. Mientras que la concentración de la pobreza se localiza en la periferia del estado, donde las viviendas y los servicios son de baja calidad, así como la presencia de inseguridad, marginación y déficit de servicios. Por otro lado, se observa un crecimiento significativo en los asentamientos humanos que se localizan en la zona norte del estado.

En el mapa 2, se ubican las tres zonas metropolitanas con las que cuenta el estado, donde se identifica la mayor concentración de asentamientos humanos, así como la construcción de infraestructura carretera, no solo dentro del estado, sino aquella que permite la conectividad en el exterior del mismo. Sin embargo, dichos centros urbanos están influenciados por la megalópolis de la Ciudad de México, que incluye sus 16 alcaldías, los 59 municipios del estado México y uno del estado de Hidalgo (Tizayuca) (López, 2021). El incremento poblacional y la creciente demanda de servicios públicos, da como resultado mayor tránsito vehicular, contaminación de aire, suelo, agua, mayores tasas delictivas y asentamientos irregulares que cada día son más evidentes.

De acuerdo a las proyecciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población del estado de Hidalgo tendrá un incremento considerable en los próximos 40 años, sin embargo, para el año 2050, la proyección de nacimientos tendrá una caída significativa. Por otro lado, tenemos que el número de defunciones tendrá un incremento (Tabla 2), lo que está relacionado con la denominada inversión de la pirámide de población, ya que con el paso de los años, la esperanza de vida ha aumentado (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2016).

Mapa 2. Las Zonas Metropolitanas en el Estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, 2017.

El estado cuenta con 4,714 localidades, de las cuales, 142 son urbanas y 4,572, con menos de 2500 habitantes, son rurales. Las ciudades medias se encuentran dentro del rango de 50,000 a 500,000 habitantes, que dan un total de 16, las cuales aparecen en la siguiente lista, anotadas de mayor a menor población.

- |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Pachuca               | 9. Atotonilco de Tula    |
| 2. Mineral de la Reforma | 10. Cuauhtepic           |
| 3. Tulancingo            | 11. Zempoala             |
| 4. Tizayuca              | 12. Tepeapulco           |
| 5. Huejutla              | 13. Tezontepec de Aldama |
| 6. Tula                  | 14. Hichapan             |
| 7. Ixmiquilpan           | 15. Mixquiahuala         |
| 8. Tepeji del Río        | 16. Apan                 |

Dentro de dichas ciudades medias, es donde habita 1.6 millones de personas, poco más de la mitad de la población de Hidalgo. Sin embargo, la demanda de la vivienda está directamente relacionada con el crecimiento poblacional y económico, aunque, la adquisición de la misma en México ha provocado un incremento de mecanismos de financiamiento, los cuales fueron una recomendación de

organismos internacionales, que trajeron consigo un rediseño en los proyectos de construcción y la posibilidad de aumentar los subsidios hipotecarios disponibles para los trabajadores, pertenecientes a un sistema institucional de seguridad. Esto, para poder ser acreedores a una vivienda digna, cuyas principales fuentes de financiamiento han sido el Infonavit y el Fovissste (SHF y Cidoc A.C., 2013).

El crecimiento acelerado de fraccionamientos de este tipo, en la periferia de los municipios ha provocado que la población comience a verse afectada.

## La Institucionalización de la Gestión del territorio

La función del Municipio –de los Ayuntamientos– está claramente definida en el Artículo 115 –fracción V, inciso a– de la Constitución Federal, como responsable de la administración del territorio y de su jurisdicción. Sin embargo, también es clara la diferencia entre los municipios, en cuanto a su capacidad financiera y la disponibilidad de recursos humanos, la particularidad natural de su territorio y su artifización, su historia y práctica de gobierno. Esto último es precisamente donde se evidencia el problema: la práctica de gobierno, en cuanto a la administración del territorio muestra la divergencia entre la norma legal y la práctica, entre el discurso y la vida cotidiana de las personas. Desde otra perspectiva, el territorio es un recurso natural esencial para el desarrollo humano y un gobierno municipal tiene la función legal de impulsarlo, pero en la práctica parece más un obstáculo que un facilitador.

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 (PNOTDU, 2021) ayuda a comprender mejor la perspectiva con que se aborda la problemática territorial y el diseño de las políticas a implementar. En ese sentido, el PNOTDU define la Estrategia prioritaria 1.4, que se refiere a “Impulsar la formulación, la actualización y el seguimiento de los instrumentos de planeación” (PNOTDU, 2021: 49) y una acción puntual que corresponde a la 1.4.7 “Diseñar un conjunto de indicadores... que aporten evidencias del cumplimiento de la política en la materia y que permitan su evaluación” (p. 50). En un sentido complementario, se puede interpretar la Estrategia prioritaria 2.2 que busca “Fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos estatales y municipales” (p. 54) y su acción puntual 2.2.2, de promover capacitaciones a los servidores públicos. También ocurre con la Estrategia prioritaria 3.2 “Promover instrumentos de planeación” (p. 58) y su acción puntual 3.2.2 de capacitación para elaborar y evaluar planes o programas de desarrollo urbano con criterio de sostenibilidad.

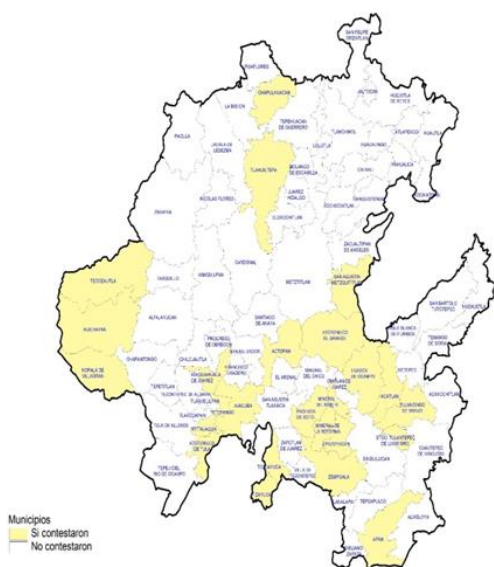
Es posible agrupar este conjunto de acciones puntuales la que aparece con el numeral 3.2.6, que busca “Impulsar la

elaboración y actualización de normas, lineamientos y manuales que definan criterios técnicos de sustentabilidad económica, social y ambiental” (p.59). También, hay que referir la Estrategia prioritaria 6.6, que busca “Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial” con la acción puntual 6.6.1, para “Impulsar la armonización de los instrumentos de OT y DU, con el ordenamiento ecológico, y en particular, el ecológico turístico sustentable” (p.85).

Al revisar el listado anterior, de estrategias prioritarias y sus acciones puntuales, junto a otros instrumentos, planes, programas, políticas y lineamientos, se puede percibir cómo el enfoque está dirigido a una imagen final o a un resultado. Si bien es posible argumentar que de eso trata la función normativa –por ejemplo de la SEDATU– y que la operacionalización de la norma –como si se tratase de una caja negra– es la función del Estado, pero sobre todo del Municipio, sin abordar los detalles puntuales de cómo un gobierno municipal –y los funcionarios involucrados– ha de realizar el trámite administrativo y verificar en campo el cumplimiento de tal o cual permiso, de una negación o la implementación de un programa de desarrollo urbano u ordenamiento ecológico en una localidad o área de reserva natural.

Desde el aspecto normativo, cada Municipio ha tenido diversos instrumentos de planeación en materia territorial. Con el Censo Nacional de Gobiernos municipales y Demarcaciones Territoriales 2021, para los 25 municipios objeto de estudio (Mapa 4), se identificó que solo 10 manifestaron haber tenido algún instrumento en materia territorial, 13 afirmó no haber contado con alguno y 2 no lo saben.

Mapa 4. Municipios que reportaron participación en respuesta del cuestionario



Fuente: Elaboración propia con información del cuestionario aplicado a funcionarios públicos municipales

Entre los instrumentos con mayor frecuencia, que han contado los municipios, se encuentran los relacionados a las reservas territoriales (8), movilidad (8), asentamientos humanos en zonas de riesgo (8) y asentamientos urbanos territoriales (7). Los que son menos frecuentes son: los de gestión integral del riesgo (3) y los de resiliencia (2). El censo muestra una deficiencia en la normatividad de los ayuntamientos respecto a la gestión del territorio. Sin embargo, es necesario contrastar esta información con un instrumento diferente, para conocer el grado de conocimiento de los funcionarios públicos respecto de la gestión territorial.

Análisis resultados del cuestionario dirigido a funcionarios públicos en materia de gestión territorial

Entre las categorías de cargos que reportaron los que dieron respuesta a esta solicitud de información, el 86% son directores de área, entre las que se encuentran Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Movilidad Urbana, Catastro, Ecología y Ordenamiento Territorial. Por otro lado, 8% son secretarios de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y 8% coordinadores de Obras Públicas.

De acuerdo con las respuestas que los funcionarios en la gestión municipal reportaron, en términos generales, se identifica un porcentaje mayoritario positivo en la existencia de instrumentos, lineamientos, manuales y procedimientos en el municipio, para ejercer el control del territorio. Los porcentajes decrecen cuando los reactivos van enfocados a la opinión, participación y seguimiento ciudadana en los programas territoriales. Este mismo efecto negativo, se observa en las respuestas que van orientadas a la capacitación y profesionalización de funcionarios públicos. Además, de aquellos ítems que se vinculan con los mecanismos de promoción del personal (ver figura 1).

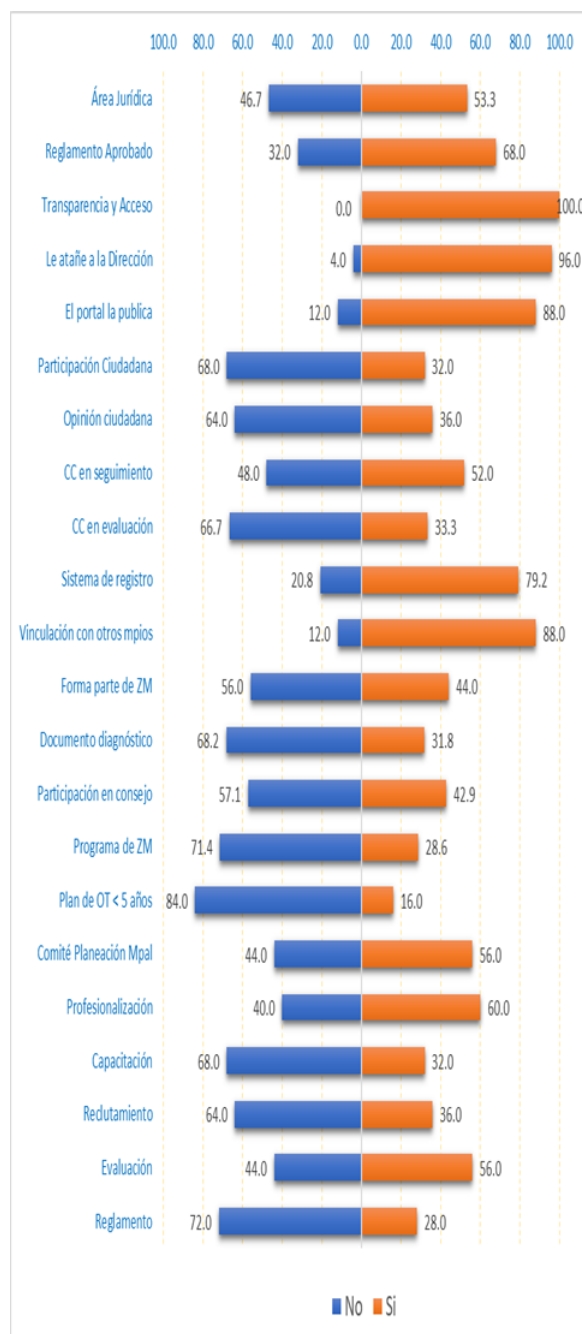
Para evaluar a los municipios se realizó un conteo de acciones positivas, sin considerar a los que atañen a las Zonas Metropolitanas. Para ello se incluyó un total de 18 puntos, en los que se considera a los que cuentan con las mejores prácticas de Administración Pública en la cuestión territorial. Los resultados son los siguientes:

El 12% de los municipios cuenta con todos los instrumentos necesarios para ejercer una gestión eficiente, lo que sugiere que de acuerdo con su visión, no requieren mejoras en las funciones de la Obra Pública. Además, 48% de los municipios estudiados se encuentra con un puntaje de 10 a 14 elementos positivos, para lograr los objetivos y desempeño respecto a la legislación municipal, estatal y federal, de tal manera que se traduzca en un manejo sustentable y sostenible del territorio municipal. Asimismo, 28% están entre 6 y 9, lo que hace suponer que cuentan con menos de la mitad de los necesarios para llevar los lineamientos que define el marco normativo aplicable y su cumplimiento efectivo, bajo parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y ejercicio presupuestal.



Por otro lado, el 12% restante, tiene menos de 5 puntos. En este extremo hay una desarticulación de la política territorial, una deficiente coordinación interinstitucional e intersectorial, una desarmonización entre los marcos normativos federal y estatal, la necesidad de homologar la terminología, escalas y criterios en materia de ordenamiento territorial, lo cual es prioritario; esto se puede ver en un deterioro en la calidad de vida de las personas, tanto de zonas urbanas como rurales, los que a su vez, trae consecuencias ambientales, económicas y sociales.

Figura 1. Porcentaje de acciones positivas en la evaluación de la Administración Pública en cuestiones territoriales



Fuente: Elaboración propia con información del cuestionario aplicado a funcionarios públicos municipales

La cuestión territorial por períodos gubernamentales parece complicarse o facilitarse. Cuando era una función de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), durante la Administración Federal 2006-2012, su importancia se diluía, y al crearse la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en el año 2013, se le colocó en primer término, condición que continúa en la Administración Federal que inició en diciembre del año 2018. Sin embargo, ni en un caso ni el otro es posible afirmar que la administración del territorio mejora y que se refleja en la calidad de vida de las personas, ni que la ocupación del territorio se mueve hacia un uso sostenible y sustentable.

La SEDATU ha emitido, entre los años 2020 y 2021 y como parte de su función legal, un conjunto de documentos normativos sobre la administración del territorio:

- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2020-2024)
- Política Nacional de Suelo
- Programa Nacional de Vivienda (2021-2024)
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024
- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT 2020-2040)
- Trazando territorios: Ruta para la planeación y ordenamiento territorial sostenible.

El diagnóstico general converge en una desarticulación de la política territorial, una deficiente coordinación interinstitucional e intersectorial, una desarmonización entre los marcos normativos federal y estatal, la necesidad de homologar la terminología, escalas y criterios en materia de ordenamiento territorial. También hay un énfasis en la relación asimétrica entre el crecimiento poblacional y la expansión de las áreas urbanas, la preeminencia del mercado inmobiliario y una ausencia rectora del Estado. El resultado es un deterioro en la calidad de vida de las personas, tanto de zonas urbanas como rurales, así como consecuencias ambientales, económicas y sociales.

Es posible describir la función esencial de los tres niveles de gobierno, en la cuestión territorial, de la siguiente manera:

- La Federación, a través de la SEDATU, ejerce una función normativa
- Los estados, con la particularidad del título, cuentan con una Secretaría que facilita la implementación del marco normativo y la comunicación con los municipios de su jurisdicción.
- Los municipios realizan el trabajo de campo, al administrar el territorio de acuerdo con el marco normativo y las líneas político-

administrativas definidas desde la Federación y el estado.

La función del Municipio –de los Ayuntamientos– está claramente definida en el Artículo 115 –fracción V, inciso a– de la Constitución Federal, como el responsable de la administración del territorio de su jurisdicción. Sin embargo, también es clara la diferencia entre los municipios, en cuanto a su capacidad financiera y la disponibilidad de recursos humanos, la particularidad natural de su territorio y su artifización, su historia y práctica de gobierno.

Como ya se mencionó, esto último es lo que evidencia el problema: en cuanto a la práctica de gobierno respecto a la administración del territorio, donde se identifica divergencia entre la norma legal y la práctica, entre el discurso y la vida cotidiana de las personas. Considerando otra perspectiva, el territorio es un recurso natural esencial para el desarrollo humano y por tanto, un gobierno municipal tiene la función legal de impulsarlo, pero en la práctica parece más un obstáculo que un facilitador.

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 (PNOTDU, 2021) ayuda a comprender mejor la perspectiva con que se aborda la problemática territorial y el diseño de las políticas a implementar. En este sentido, el PNOTDU define la Estrategia prioritaria 1.4 que refiere a “Impulsar la formulación, la actualización y el seguimiento de los instrumentos de planeación” (PNOTDU, 2021: 49) y una acción puntual 1.4.7 que corresponde a “Diseñar un conjunto de indicadores... que aporten evidencias del cumplimiento de la política en la materia y que permitan su evaluación” (p. 50).

En un sentido complementario se puede interpretar la Estrategia prioritaria 2.2 que busca “Fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos estatales y municipales” (p. 54) y su acción puntual 2.2.2 de promover capacitaciones a los servidores públicos. También ocurre con la Estrategia prioritaria 3.2 “Promover instrumentos de planeación” (p. 58) y su acción puntual 3.2.2 de capacitación para elaborar y evaluar planes o programas de desarrollo urbano con criterio de sostenibilidad.

Es posible agrupar en este conjunto de acciones puntuales a la que aparece con el numeral 3.2.6 que busca “Impulsar la elaboración y actualización de normas, lineamientos y manuales que definan criterios técnicos de sustentabilidad económica, social y ambiental” (p. 59). Finalmente hay que referir la Estrategia prioritaria 6.6 que busca “Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial” con una acción puntual 6.6.1 para “Impulsar la armonización de los instrumentos de OT y DU, con el ordenamiento ecológico, y con el ordenamiento ecológico turístico sustentable” (PNOTDU, 2021: p. 85).

Al revisar el listado anterior de estrategias prioritarias y sus acciones puntuales, junto a otros instrumentos, planes, programas, políticas y lineamientos, se puede percibir como el enfoque está dirigido a una imagen final o a un resultado. Si bien es posible argumentar que de eso trata la función normativa –por ejemplo de la SEDATU– y que la operacionalización de la norma –como si se tratase de una caja negra– es la función del Estado pero sobre todo del Municipio, sin abordar los detalles puntuales de cómo un gobierno municipal –y los funcionarios involucrados– ha de realizar el trámite administrativo y verificar en campo el cumplimiento de tal o cual permiso, de una negación o la implementación de un programa de desarrollo urbano u ordenamiento ecológico en una localidad o área de reserva natural.

Atender el diseño normativo y asumir que la operacionalización corresponde al Municipio –con sus profundas limitaciones presupuestales, tal que ya parece una situación estructural más que coyuntural– es una manera de evadir una parte de la complejidad de la administración del territorio: la importancia de la norma se diluye si la institución ejecutora carece de los recursos financieros, humanos, técnicos y administrativos. Sí es relevante asentar que hay un diagnóstico al respecto, como se puede concluir del PNOTDU en algunas Estrategias prioritarias y acciones puntuales, que se enfocan en la capacitación a funcionarios públicos y la armonización de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Sin embargo, precisamente la existencia de ese diagnóstico es una muestra de la persistencia de un obstáculo y la incapacidad institucional –de los tres niveles de gobierno– por resolverlo; es decir, si la implementación de normas, planes, programas y demás, fuese una acción de gobierno de larga o breve data, una acción cotidiana donde la autoridad –en particular la Municipal– y los particulares construyeran una comunidad sustentable y sostenible en un territorio, entonces no existiría razón alguna para plantear un diagnóstico donde el territorio es degradado, sobreutilizado o subutilizado, con contaminación e incluso depredación. El diagnóstico sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano enfatiza la presencia normal de una problemática, mientras que las soluciones no ameritan su presentación.

En el caso del estado de Hidalgo, lo expresado en párrafos anteriores se puede considerar como parte de una problemática normal. Uno de los ordenamientos importantes a referir es la Ley Orgánica Municipal (LOM), publicada el 9 de agosto de 2010 y con reformas sucesivas, incluso en el año 2021, que en su Artículo 1 define su objeto como: “establecer las bases generales de la administración pública y funcionamiento de los Ayuntamientos del Estado”. En el capítulo quinto de la LOM, se establece que ésta es



“De las dependencias encargadas de la prestación de los servicios públicos”, que además incluye en el Artículo 117: El Titular de Obras Públicas, es el funcionario responsable, en lo general, de la obra pública municipal y de lo relativo a las licencias de construcción de obras por particulares, uso de suelo, ordenamiento territorial, avalúos, alineamientos, asentamientos humanos, urbanismo.

Como parte del mismo Artículo 117, se desglosan las facultades, que están contenidas en XX fracciones, de las que se presentan con detalle, algunas, más adelante.

Es relevante acentuar que el Legislador considera al Titular de Obras Públicas, de Planeación Municipal y al Responsable Municipal de Movilidad (LOM, Art. 121 BIS), de manera general, como responsables de cada área y sin definir si se trata de una Secretaría (como sí ocurre con la Secretaría General Municipal) o una Dirección (caso de la Dirección de Ecología y Medio Ambiente).

También el Legislador, al aprobar en su momento la iniciativa de decreto de la LOM, consideró innecesario definir obra pública y agregó, para el caso del Titular de Obras Públicas, todo lo relacionado al uso de suelo y licencias de fraccionamiento –frac. IV–, intervenir en estudios sobre reservas territoriales –frac. X–, proponer planes y programas de urbanismo –frac. XIII–, participar en planes de desarrollo urbano –frac. XIV–, realizar estudios sobre planes de asentamientos humanos –frac. XV, gestionar la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas relacionadas con planes de desarrollo municipal –frac. XVI–, ejercer funciones técnicas en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal –frac. XIX– y coadyuvar en la elaboración o actualización del Atlas de Riesgos –frac. XX–.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la obra pública incluye un espectro amplio de funciones de planeación territorial, toma de decisiones sobre uso del suelo y el fraccionamiento de tierras, urbanismo, y más, como ya se anotó. No obstante, es importante centrarse en la propuesta que se encamina a fortalecer las funciones de Obra Pública y su Titular con la creación de la Unidad de Gestión Territorial (UGT), bajo una función administrativa de tipo staff: en relación directa con el Titular de Obras Públicas (TOP) y sin relación jerárquica con los otros componentes de Obras Públicas.

La función básica de la UGT es la de evaluar la pertinencia y desempeño de las unidades componentes de Obras Públicas, considerando el marco normativo aplicable y su cumplimiento efectivo, bajo parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y ejercicio presupuestal.

En cuanto a la ruta a seguir para la creación de la UGT, existen –al menos- tres posibles escenarios:

I. Como una propuesta del Presidente Municipal ante el Ayuntamiento (LOM, Art. 60, frac. II, inciso c);

II. Como una iniciativa de la Comisión de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LOM, Art. 71, frac. I, inciso e)

III. Una solicitud del Titular de Obras Públicas (LOM, art. 117, frac. XVI).

En los tres casos, el planteamiento general es básicamente el mismo: se busca optimizar el funcionamiento de las áreas o unidades de trabajo que conforman Obras Públicas, bajo la condicionante de armonizar su desempeño respecto a la legislación municipal, estatal y federal, de tal manera que se traduzca en un manejo sustentable y sostenible del territorio municipal.

Las diferencias respecto a las tres rutas esbozadas atenderían sus particularidades según el inicio:

I. El Presidente puede argumentar que como parte de sus responsabilidades legales está la búsqueda de los mecanismos para mejorar la eficiencia de la Administración.

II. Los integrantes de la Comisión de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Ayuntamiento pueden plantear que existe una dificultad para armonizar el marco normativo y las funciones legales en Obras Públicas, ya que las condiciones externas al Municipio se complejizan cada vez más.

III. El Titular de Obras Públicas conoce de primera mano la situación de su área de responsabilidad y puede detectar la necesidad de evaluar el desempeño de los componentes a su cargo.

Es viable la combinación de los argumentos esbozados, y no son exclusivos. Ya iniciado el proceso de creación de la UGT, el segundo paso consiste en la aprobación del Acuerdo respectivo, por parte del Ayuntamiento (LOM, art. 7; art. 56, frac. I, inciso C; y arts. 189, 190 y 191) y su cumplimiento –tercer paso– por parte del Presidente Municipal (LOM, art. 60, frac. II, inciso a).

El nombramiento del Titular de la UGT podría corresponder al Ayuntamiento, así como ocurre con otros puestos. La diferencia propuesta es que sea mediante concurso que convoque la Comisión de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, se elijan un mínimo de 2 candidatos y un máximo de 3, quienes sean evaluados en una sesión pública del Ayuntamiento. Este proceso daría una legitimidad al Titular para ejercer el cargo sin la presión de un nombramiento directo.

## Conclusiones

El ordenamiento territorial es un proceso que involucra directamente a los grupos sociales, ya que es en el territorio donde tienen lugar sus actividades cotidianas, por tanto, ha estado presente en el devenir histórico de las sociedades. En la actualidad, este tema es relevante, dado su papel

como instrumento del Estado para, por una parte, ejercer control sobre el territorio y, por otra, orientar un determinado modelo de desarrollo.

Si el ordenamiento territorial significa generar un proceso para la construcción del orden deseado, esto solo se puede lograr a partir de los grupos sociales, sus problemáticas, su razón de ser como etnia o como grupo. No puede ser un ejercicio exclusivamente estadístico, normativo, sino que haya mecanismos de armonización, como reconocer diferencias, tendencias socioculturales, la misma tradición histórica y las diferencias de género.

Ante todo, debe concebirse el ordenamiento como un instrumento que permite, a través de un ejercicio prospectivo, generar un modelo de ocupación territorial donde se fortalecen las vocaciones de los territorios, y es posible tener criterios técnicos para subsanar los conflictos en el uso de los suelos, armonizando y salvando zonas de interés. En este sentido, el ordenamiento no debe concebirse como una obligación más, sino como un instrumento que permita construir sobre un territorio un orden deseado y orientado hacia una correcta armonización.

En esencia, el ordenamiento debe concebirse como un instrumento para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones y, por ende, como un instrumento para construir "un orden deseado". Con la información ofrecida por los funcionarios, se buscó conocer y tener un mayor acercamiento, respecto a cómo impacta la falta de mecanismos de armonización, que se ve reflejado en la información obtenida.

Los datos de los resultados obtenidos mediante el cuestionario aplicado a los funcionarios, reflejan las opiniones y posiciones de estos, en los que se plantean una serie de recomendaciones que podrían mejorar los instrumentos en las distintas dimensiones que refieren a las distintas funciones que se llevan a cabo en los municipios.

En cuanto al marco legal, señalaron recomendaciones, tales como: adaptación a las nuevas tecnologías, actualización y nitidez en el contenido, validación y reforzamiento de facultades del ejecutivo municipal, mayores atribuciones jurídicas e inclusión de normatividades a nivel municipal.

De la información vertida por los funcionarios municipales, se señaló que, en lo que refiere a la transparencia, se recomendó claridad en sus fracciones, para evitar subjetividades.

En cuanto a la participación ciudadana, se propuso incentivar la participación y crear mecanismos de campaña. Con relación a los medios de interacción entre la Administración y la ciudadanía debe reforzarse, también definir derechos y obligaciones, formación de comités de vigilancia ciudadana y acoplarse a la tecnología con solicitudes en línea.

Deben difundirse los resultados de encuestas relacionadas a la participación ciudadana y deben retroalimentarse en las administraciones públicas y los distintos sectores sociales y económicos. Además, de involucrar al sector privado y la creación de un observatorio urbano con diferentes actores.

En lo que respecta a la planeación territorial, debe existir un control, validación y actualización de información. Señalan la creación de un comité técnico metropolitano con sustento legal.

Respecto al crecimiento de las ciudades, debe haber mayor control en construcciones y la participación ciudadana en temas territoriales.

En cuanto al reclutamiento, selección y contratación de personal, debe haber mayor control en la selección, difusión de las plazas y exámenes de conocimiento en la materia del que va a ser contratado.

Por último, se propone la creación de una área de planeación municipal, que incorpore mecanismos de comunicación entre el Municipio y el Estado y la creación de reglamentos de construcción municipal.

## Referencias

- Aguilar, Luis F. (2007) "El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza", *Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, México, revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), pp. 5-32.
- Cabrero, Enrique. (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- Cerrillo, Agustí. (2005). *La Gobernanza hoy: Introducción*. En Agustí Cerrillo (Coord.) *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 11-35, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Consejo Estatal de Población. (2019). *Zonas metropolitanas*. Obtenido de Zonas metropolitanas. Recuperado de: <http://poblacion.hidalgo.gob.mx/pag/zm.html>
- INEGI (2010). *XIII Censo de Población y Vivienda*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- LGAHOTDU (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Cámara de Diputados. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_060120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf)
- LOM (2010). *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo*. Recuperado de: [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/leyes\\_cintillo/Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)
- López, Sócrates *et al.* (2021). *Procesos de integración de las zonas metropolitanas a la Megalópolis de México*. Pachuca de Soto, Congreso del Estado de Hidalgo.
- Méndez, José Luis (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2022). *Plataforma de Territorios y Paisajes Inclusivos y Sostenibles*. <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/contexto-general/es/>
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

- Peters, Guy (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39: pp. 33-50.
- PMDU (2009). Programa Municipal de Desarrollo de Pachuca de Soto (2009-2012). [https://imip.pachuca.gob.mx/programas/PMDU\\_PACHUCA.pdf](https://imip.pachuca.gob.mx/programas/PMDU_PACHUCA.pdf)
- PMD. (2012). Plan Municipal de Desarrollo de Pachuca de Soto (2012-2016). Obtenido de <http://docencia.uaeh.edu.mx/estudios-pertinencia/docs/hidalgo-municipios/Pachuca-Plan-De-Desarrollo-Municipal-2012-2016.pdf>
- PMD. (2012). Plan Municipal de Desarrollo de San Agustín Tlaxiaca (2012-2016). Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Hidalgo/Todos%20los%20Municipios/wo95158.pdf>
- PMD. (2012). Plan Municipal de Desarrollo de Tulancingo de Bravo (2012-2016). Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Hidalgo/Todos%20los%20Municipios/wo95161.pdf>
- PMD. (2016). Plan Municipal de Desarrollo de Atitalaquia (2016-2020). Obtenido de [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/010-ATITALAQUIA/PMD\\_Atitalaquia.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/010-ATITALAQUIA/PMD_Atitalaquia.pdf)
- PMD. (2016). Plan Municipal de Desarrollo de Mineral de Reforma (2016-2020). [http://www.minerdelareforma.gob.mx/transparencia/articulo71/fraccio\\_n1/a/plan\\_municipal\\_1.pdf](http://www.minerdelareforma.gob.mx/transparencia/articulo71/fraccio_n1/a/plan_municipal_1.pdf)
- PMD. (2016). Plan Municipal de Desarrollo de Pachuca de Soto (2016-2020). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/048-PACHUCA/PMD\\_Pachuca.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/048-PACHUCA/PMD_Pachuca.pdf)
- PMD. (2016). Plan Municipal de Desarrollo de Pachuca de Soto Tezontepec de Aldama (2016-2020). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/067-TEZONTEPEC\\_DE\\_ALDANA/PMD\\_Tezontepec\\_de\\_Aldama.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/067-TEZONTEPEC_DE_ALDANA/PMD_Tezontepec_de_Aldama.pdf)
- PMD. (2016). Plan Municipal de Desarrollo de San Agustín Tlaxiaca (2016-2020). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/052-TLAXIACA/PMD\\_San\\_Agustin\\_Tlaxiaca.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/052-TLAXIACA/PMD_San_Agustin_Tlaxiaca.pdf)
- PMD. (2016). Plan Municipal de Desarrollo de Tlaxcoapan (2016-2020). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/074-TLAXCOAPAN/PMD\\_Tlaxcoapan.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/074-TLAXCOAPAN/PMD_Tlaxcoapan.pdf)
- PMD. (2016). Plan Municipal de Desarrollo de Tula de Allende (2016-2020). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/076-TULA\\_DE\\_ALLENDE/PMD\\_Tula\\_de\\_Allende.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/076-TULA_DE_ALLENDE/PMD_Tula_de_Allende.pdf)
- PMD. (2016). Plan Municipal de Desarrollo de Tulancingo de Bravo (2016-2020). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/077-TULANCINGO/PMD\\_Tulancingo.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/077-TULANCINGO/PMD_Tulancingo.pdf)
- PMDU (2016) Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Hidalgo (2016-2020). <https://imip.pachuca.gob.mx/consultapublica/pmdu2020.pdf>
- PMD. (2020). Plan Municipal de Desarrollo de Atitalaquia (2020-2024). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD\\_Atitalaquia2020-2024.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_Atitalaquia2020-2024.pdf)
- PMD. (2020). Plan Municipal de Desarrollo de Pachuca de Soto (2020-2024). <https://datos.pachuca.gob.mx/PMD/PMD.pdf>
- PMD. (2020). Plan Municipal de Desarrollo de Pachuca de Soto Tezontepec de Aldama (2020-2024). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD\\_Tezontepec\\_de\\_Aldama2020-2024.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_Tezontepec_de_Aldama2020-2024.pdf)
- PMD. (2020). Plan Municipal de Desarrollo de San Agustín Tlaxiaca (2020-2024). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD\\_SanAgustinTlaxiaca2020-2024.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_SanAgustinTlaxiaca2020-2024.pdf)
- PMD. (2020). Plan Municipal de Desarrollo de Tlaxcoapan (2020-2024). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD\\_Tlaxcoapan2020-2024.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_Tlaxcoapan2020-2024.pdf)
- PMD. (2020). Plan Municipal de Desarrollo de Tula de Allende (2020-2024). <https://tula.gob.mx/archivos/2021/planeacion/planmunicipal.pdf>
- PMD. (2020). Plan Municipal de Desarrollo de Tulancingo de Bravo (2020-2024). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD\\_Tulancingo2020-2024.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_Tulancingo2020-2024.pdf)
- PMD. (2021). Plan Municipal de Desarrollo de Zapotlán (2016-2020). [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/082-ZAPOTLAN/PMD\\_Zapotlan.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/082-ZAPOTLAN/PMD_Zapotlan.pdf)
- PNOTDU (2021). Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024.: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano-2021-2024>
- Porras, Francisco (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. En Secuencia No.69, pp. 161-185
- Prats, Joan. (2005). De la burocracia al management. Del management a la Gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rhodes, R. A. W (2000). "Governance and Public Administration," In J. Pierre, Ed., Debating Governance, Authority, Steering and Democracy, pp. 54-90. UK, Oxford University Press.
- SEDATU (25 de junio de 2020). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020. 2024. Obtenido de Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020. 2024: <https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-sectorial-de-desarrollo-agrario-territorial-y-urbano-2020-2024>
- SEDATU. (2020). Estrategia Nacional de Ordenamiento territorial, (ENOT) 2020-2040. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ord-sedatu>
- SEDESOL (2007). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. SEDESOL / CONAPO / INEGI. Recuperado de: [http://conapo.gob.mx/CONAPOzm\\_2005](http://conapo.gob.mx/CONAPOzm_2005)
- Sobrino, J. (1993). Gobierno y administración metropolitana y regional. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Sociedad Hipotecaria Federal y CIDOC, A.C. (2019). Estado actual de la vivienda en México. <https://www.gob.mx/shf/prensa/estado-actual-de-la-vivienda-en-mexico-eavm-2019-257373?idiom=es>
- Tovar, E. D. (2011). Zonas Metropolitanas en el Estado de Hidalgo y cooperación intermunicipal. Revista Argumentos, Vol. 24 (66): p. 155-178.