

Dinámicas de la planeación pública en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo

Dynamics of public planning in the Metropolitan Zone of Pachuca, Hidalgo

Alan Suah Islas Ruiz ^a

Abstract:

The growing complexity of today's cities; their demands and their participation dynamics have implications for public planning. In the Metropolitan Areas of Mexico, the difficult management and administration of public resources and services has reduced the ability of local institutions to govern. This essay explores the characteristics of planning: public problems and ways to incorporate participation in the documents known as municipal development plans, of the City Councils of the Metropolitan Area of Pachuca, in the state of Hidalgo, Mexico.

Keywords:

Public planning, metropolitan governance, Metropolitan Zone of Pachuca.

Resumen:

La creciente complejidad de las ciudades actuales; sus demandas y sus dinámicas de participación tienen implicaciones en la planeación pública. En las Zonas Metropolitanas de México, la difícil gestión y administración de los recursos y servicios públicos ha mermado la capacidad de las instituciones locales para gobernar. En este ensayo se exploran las características de la planeación: los problemas públicos y las formas de incorporar la participación en los documentos conocidos como planes de desarrollo municipal, de los Ayuntamientos de la Zona Metropolitana de Pachuca, en el estado de Hidalgo, México.

Palabras Clave:

Planeación pública, gobernanza metropolitana, Zona Metropolitana de Pachuca.

Introducción

En México las primeras aproximaciones al concepto de metropolización concibieron a la distribución poblacional en las ciudades como su eje central. Al margen de esta noción igual se hacía referencia a la urbanización, se teorizaba sobre las implicaciones en la organización social, económica y política de las metrópolis. La modernización de los años ochenta incrementó el flujo migratorio del campo hacia la ciudad, con ello se creó también, una imagen de lo que representa la vida ciudadina: trabajo digno, mejores condiciones de salud pública, disponibilidad de servicios públicos a bajo coste, y en general, mejores condiciones de vida. La vida metropolitana se consagró como el futuro deseado de la civilización moderna (Garza, 2003).

Actualmente, el concepto sobre la metropolización y las metrópolis es más complejo, y gran parte de los debates sobre su pertinencia como objeto de estudio en el

análisis trans e interdisciplinario en las ciencias sociales, es sobre su proceso de integración, el cual va desde las explicaciones, a partir de las teorías sistémicas y hasta las funcionalistas (Martínez, 2016).

En México lo que se entiende como zona metropolitana está definido en función no sólo de la población, sino de las múltiples relaciones que se tejen alrededor de una ciudad grande. Las zonas metropolitanas reflejan un proceso de transformación inacabado que inició con la modernización y luego con la urbanización, pero que sigue una dinámica de complejización que atraviesa los municipios en el país (González y Larralde, 2019).

La planeación en las metrópolis, por tanto, es un proceso que enfrenta grandes retos, como la calidad en la prestación de servicios públicos y principalmente, la creación de vínculos Estado-sociedad. En las zonas metropolitanas se viven problemas profundos de vinculación y organización intergubernamental. En la literatura se habla de que los problemas públicos no

^a Autor de Correspondencia, El Colegio del Estado de Hidalgo, México, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0299-4673>

Email: alansuah.ndna@gmail.com

pueden ser solucionados únicamente por los gobiernos locales, sino que es necesario, además de la coordinación entre órdenes de gobierno, la colaboración de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil (Aguilar, 2015; Zabaleta, 2018).

Este nuevo enfoque derivó en lo que se conoce como gobernanza metropolitana, un modelo relativamente nuevo y bastante incomprendido en nuestro país. Gobernar una ciudad desde el punto de vista clásico en los modelos tradicionales de planeación pública implicaba considerar la participación de la población en las políticas y programas públicos; si su rol está a favor o en contra para anticipar mecanismos de control y medidas estrictamente punitivas en la legislación, por ejemplo. Con la gobernanza, se plantea que el gobierno y sus oficinas de planeación son incapaces de conocer todos los problemas y, por tanto, de dar soluciones únicas. Sólo su colaboración con la sociedad es el camino para diseñar y poner en marcha políticas públicas (Castells, 2004). En este modelo de planeación, es la horizontalidad de las relaciones políticas lo más apremiante y urgente de reformar, para pasar del gobierno de la ciudad a un gobierno para la ciudad.

En este trabajo se discute, en primer lugar, el papel de los gobiernos locales y las metrópolis en el proceso de desarrollo. Luego, se analiza qué clase de planeación política es la que se propicia en los municipios que integran la Zona Metropolitana de Pachuca, en el estado de Hidalgo, México. Finalmente, se presentan las conclusiones.

La participación de los gobiernos locales en el desarrollo

En los estudios sobre el desarrollo, se pasó de la construcción de complejos modelos abstractos, como los de la ciencia regional de los años 50, a entender las necesidades y la realidad que se vivían en territorios específicos. La teoría del desarrollo local, por ejemplo, propone un modelo que obliga a la transformación del sistema productivo –que trajo el paradigma postfordista, el cual obliga a los sectores productivos a incrementar la variedad de la oferta–. Dicha producción, flexible, implica mejorar la comunicación entre las economías locales, para agruparse en, por ejemplo, distritos. Esta nueva forma de organización en el ámbito local generaría cadenas de valor y estrategias dinámicas de comercio. Desde este punto de vista, el papel de los gobiernos locales es fundamental para sentar las bases tanto políticas como institucionales, para crear o al menos no obstaculizar posibles encadenamientos, y fundamentalmente, para detectar potencialidades o vocaciones particulares, materia propia del desarrollo regional.

Por otra parte, las teorías del desarrollo endógeno hacen referencia a que para controlar lo local de un territorio, es importante el conocimiento sobre sus propias capacidades productivas. Es decir, de abajo hacia arriba, mientras que el enfoque local puede seguir con la visión desde arriba. Un ejemplo de esto son las redes de pequeñas empresas; en ellas se refleja el papel del *mileu* local en el desarrollo: información, producción, mercado de trabajo y gobernanza socio-institucional.

Un tercer bloque de teorías del desarrollo trae nuevas variables, como las capacidades humanas y la teoría de los satisfactores mínimos, donde variables como educación, ingreso y salud son capaces de explicar el nivel de desarrollo individual de un territorio, conocido como desarrollo humano y formulado principalmente por Amartya Sen.

El informe Burtland, de 1972, definiría a otro tipo de desarrollo: el sustentable, como aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Es decir, el desarrollo sustentable tiene la posibilidad de continuar con un modelo económico, pero bajo el “respeto” hacia el medio ambiente y sus procesos (Macías y Torres, 2011).

Estos enfoques de desarrollo son aplicados generalmente en la planeación nacional, pero a nivel local o regional, el proceso de planeación adquiere otro tipo de características. Para ello, es importante partir del concepto de región, el cual ha representado diferentes escalas de análisis (Moctezuma, 2010). Para Estados Unidos, la región se entiende como la relación del espacio desde lo urbano hacia lo ambiental. Ello tiene que ver con la práctica de la planeación pública que se instauró en aquel país como disciplina a partir de los años 20, al terminar la primera guerra mundial. Después, con el auge de las políticas keynesianas, se centró el interés en las herramientas del gobierno para generar condiciones de desarrollo. Posteriormente, al finalizar la segunda guerra mundial y, con el surgimiento de las ciencias de las políticas de Lasswell, el proceso de planeación se concibió como una técnica, con una metodología cercana a la de las ciencias sociales (Aguilar, 2015).

Los estudios sobre la planeación regional empezaron con la industrialización, a inicios del siglo XX, la cual modificó los patrones de ordenamiento de las ciudades. Esta tendencia, de analizar los efectos de la urbanización, marcó la época. Luego, con los efectos de la globalización en la economía, algunas ciudades comenzaron a crecer súbitamente, por lo que los estudios sobre la planeación empezaron a abordar la posible existencia de ciudades globales. A finales de los

70 e inicios de los 80, principalmente en los países con alto grado de urbanización, como New York o Tokyo, volvió el interés por estudiar otras escalas estratégicas para la planeación regional, como las metrópolis, que hacen referencia a estas grandes porciones del territorio en las ciudades modernas (Lord y Tewdr-Jones, 2015).

A partir de los 90, en Inglaterra se comenzó a hablar sobre la pertinencia de instituciones que realicen planes regionales a escalas entre lo local y lo nacional. La diferencia entre este nuevo interés sobre la escala regional, y la planeación regional de posguerras, está en el contenido de lo que se entiende como región. En esta época la región es contenedora de capacidades para el desarrollo económico. Esto es importante porque la planeación y el desarrollo regional actuales tienen como principal interés analizar los elementos y características del espacio para distribuirlos de mejor manera.

Ello implica que los actuales estudios sobre la planeación regional están relacionados con el ordenamiento territorial, y en última instancia, con el interés de optimizar el libre mercado inmobiliario y de servicios, intereses propios del paradigma económico neoliberal. En este sentido, la planeación para el desarrollo regional como disciplina se aproxima al interés de las ciencias económicas por entender mejor la complejidad del territorio para representar geográficamente los intereses del mercado. Ejemplo de ello es la teoría de la nueva geografía económica, la cual explica cómo se comporta esta dicotomía espacio-economía en la época actual (Moctezuma, 2010).

El desarrollo, desde los gobiernos locales, parece un ejercicio lejano a sus capacidades, pero más cercano si se refiere desde lo regional-metropolitano. Si las zonas metropolitanas son construcciones a partir de vínculos entre municipios, la planeación pública desde esta espacialidad tiene una gran ventaja: representa un sistema de relaciones territoriales ya establecida y más cercana al orden estatal.

En Hidalgo, la planeación pública, empero, ha tenido escenarios no favorables desde el punto de vista de las capacidades institucionales y los enfoques de desarrollo propuestos. Se puede decir que los intentos de planeación y los instrumentos de planeación para el desarrollo en general, se caracterizan por ser acciones poco claras y desarticuladas (Roldán, 2017).

El estado de Hidalgo tiene tres zonas metropolitanas: la de Tulancingo, que integra a los municipios de Tulancingo de Bravo, Cuauhtepac de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero; la de Tula, integrada por los municipios de Tula de Allende, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan y Tlaxcoapan y, la de Pachuca, que está compuesta por Pachuca de Soto, Mineral de la

Reforma, Mineral del Monte, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez, Epazoyucan y Zempoala.

En dichas zonas se han modelado diferentes formas de participar. Sin embargo, han existido divergencias según las propias necesidades locales. En el apartado siguiente se analizan algunos instrumentos y formas de participación que se han propuesto en los Ayuntamientos de las zonas metropolitanas.

Participación política que se propicia en las tres zonas metropolitanas de Hidalgo

La gobernanza implica centrar el análisis del vínculo gobierno-ciudadanía en la capacidad del propio gobierno para gobernar. En este sentido, la gobernanza deriva de los estudios sobre las consecuencias del pluralismo en la acción pública (Aguilar, 2015). Bajo este lente de análisis, la dinámica de los espacios locales adquiere mayor interés, al buscar entender cómo las instituciones políticas y los marcos regulatorios del Estado acercan a la población con sus gobiernos.

La gobernanza en las metrópolis se relaciona con el origen de la así denominada revolución urbana (Harvey, 2013), una exigencia para entender que las crecientes ciudades demandan soluciones concretas a problemas públicos específicos. Ello no sólo con el propósito de reformar instituciones *ad hoc* capaces de comprender la dinámica que se genera y transforma derivada de la forma urbana, sino también como una forma de transformar su organización tanto jurisdiccional como administrativa, económica, social y política.

La metropolización o post-metropolización es el proceso mediante el cual se genera una nueva forma de organización social en las ciudades actuales, y en las que se necesitan nuevos canales de participación y planeación pública (Soja, 2008).

De acuerdo con la legislación, en materia de participación estatal, existe la posibilidad teórica de que en cada área de administración local esté considerando al menos un mecanismo de participación ciudadana. La ley orgánica municipal en ese sentido, establece 25 temáticas, entre las cuales se encuentran, además de las obligaciones de los Ayuntamientos en materia de servicios públicos, la educación, el desarrollo social, entre otras. Si la Zona Metropolitana de Pachuca (ZMP) está integrada por siete municipios, existe un tope normativo de 175 mecanismos de participación (25 por cada municipio). Según la información del módulo de participación ciudadana del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, que realizó el INEGI, el grado de cobertura de creación de mecanismos para la participación ciudadana en la ZMP fue de 73.71%. Para la Zona Metropolitana de Tula (ZMTu), dicha cobertura

fue de 54.4% y para la Zona Metropolitana de Tulancingo (ZMTgo), de 38.66%.

Si se considera cada mecanismo de participación por temática, el resultado refleja un marcado interés por los temas de denuncia de servidores públicos (quejas), transparencia, seguridad pública, desarrollo social-rural, salud y turismo.

El tipo de órganos de participación ciudadana que prevé cada zona metropolitana de acuerdo la clasificación del INEGI de consejos ciudadanos, consultivos, comités ciudadanos y otros tipos de organismos es la siguiente (Cuadro 1).

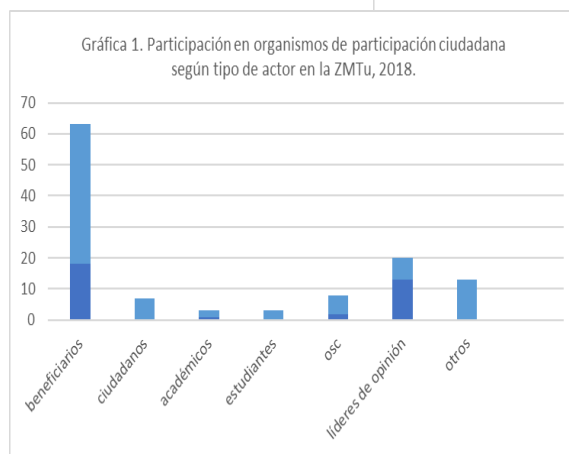
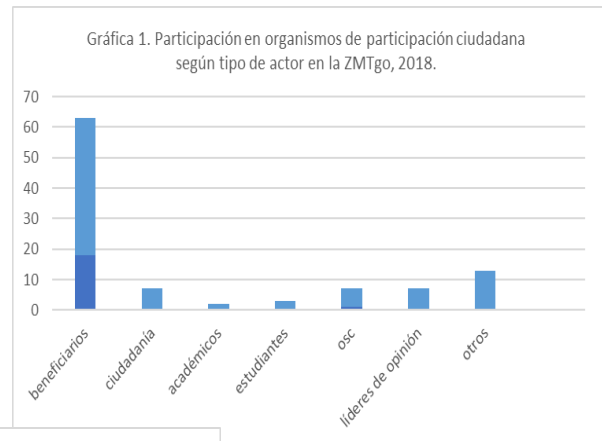
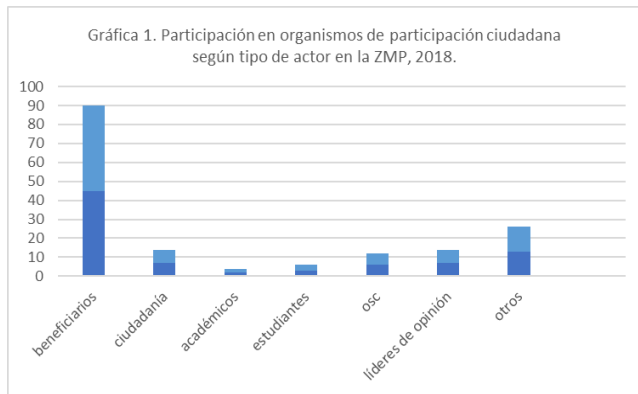
Cuadro 1. Distribución y tipo de organismos de participación ciudadana para las zonas metropolitanas de Hidalgo, 2018.

Zonas M.	Consejos ciudadanos	Consejos consultivos	Comités ciudadanos	Otros
ZMP	17	0	39	7
ZMTu	2	0	30	0
ZMTgo	1	0	16	2

Fuente: elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales del INEGI, 2019

En las zonas metropolitanas permea el interés sobre la figura de los comités sobre los consejos ciudadanos. En la legislación, la principal diferencia entre estos órganos tiene que ver con la profundidad y grado de participación de la ciudadanía. En los consejos existen mayores facultades, como decisiones vinculantes en ciertas temáticas como la seguridad vecinal, mientras que los comités representan, en general, espacios de discusión ciudadana que deriva en reuniones posteriores con las autoridades municipales correspondientes. Destaca que, pese a ello, en ningún Ayuntamiento existe algún consejo consultivo.

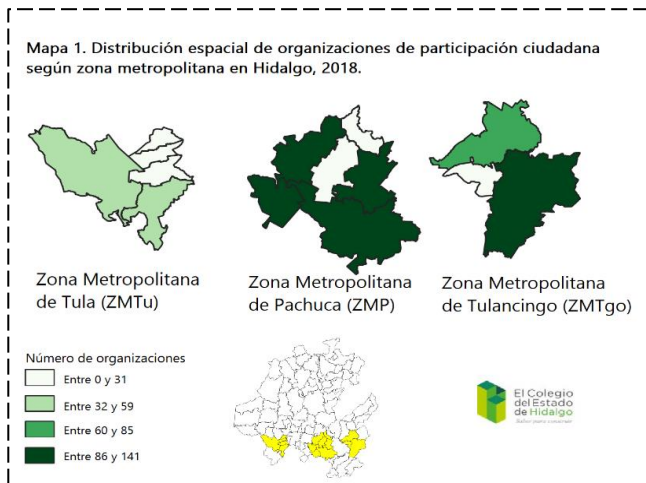
El análisis sobre qué tipo de actor es quien participa en estos organismos y mecanismos de participación revela una condición también general para las zonas metropolitanas de Hidalgo. En primer lugar, un alejamiento de la academia en la toma de decisiones públicas, de la ciudadanía en general y, por otro lado, una exacerbada participación de los allegados a quienes hacen uso de estos mecanismos e integran estos organismos de participación, así como de los propios beneficiarios de programas y políticas municipales (gráficas 1, 2 y 3).



Fuente: elaboración propia con información del INEGI, 2019

En otro sentido, existe una preponderancia en general de la ZMP en cuanto a la creación y uso de mecanismos y organismos de participación ciudadana municipal. De forma comparada, en las tres regiones se tiene aún un escenario de escasa integración de la participación ciudadana. Los espacios de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas se restringen por tipo de actor y temática a los establecidos por las leyes municipales en cuanto a la deliberación en materia de programas y políticas.

Cabe decir que no existe evidencia de homogeneidad dentro de las mismas zonas metropolitanas en cuanto a mecanismos y organizaciones de participación ciudadana. En la ZMP, Mineral de la Reforma no reportó ninguna clase de órgano en la materia. Por otra parte, la diferencia entre zonas metropolitanas también es evidente. En la ZMTgo la media de organizaciones apenas alcanza las 30, mientras que en la ZMP es cercana a 100. En la ZMTu es apenas de 10 (Mapa 1).



Fuente: elaboración propia con información del INEGI, 2019

Pese a las múltiples relaciones que se establecen dentro de los límites de las zonas metropolitanas en el Estado, las acciones que toman sus Ayuntamientos son relativamente independientes, así como sus dinámicas políticas y sociales. En este sentido, la delimitación de estas zonas es producto de una cierta noción en nuestro país, en sentido práctico sobre los problemas de ordenamiento y planeación territorial y las consecuencias del nivel de urbanización actual, pero que, no han logrado consolidar un consenso en la academia sobre cómo entenderlos a la luz de su heterogeneidad y los diversos análisis y enfoques dentro de las ciencias sociales (Navarrete, 2019).

Dicha interdependencia que subyace en el término de metrópoli conlleva un debate amplio sobre las verdaderas capacidades institucionales de los

municipios para el desarrollo. Las instituciones que se crean no han podido responder a estas exigencias, y el resultado ha provocado en todo el territorio una fuerte fragmentación (Ramírez de la Cruz, 2007), que ha obligado a los gobiernos implementar una serie de mecanismos de entre los que se encuentran instituciones como las que se revisaron más arriba. Sin embargo, no son las únicas vías y, por el contrario, este análisis es apenas una aproximación general a la forma en que las tres zonas metropolitanas de Hidalgo han respondido a estos retos.

Planeación en la ZMP. Entre la desarticulación y la desintegración intermunicipal

La Zona Metropolitana de Pachuca (ZMP) está integrada por siete municipios: Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Mineral del Monte, Epazoyucan, Zempoala y Zapotlán de Juárez. Dicha región se encuentra en el centro-sur del estado de Hidalgo, en el centro-oriente del país. En conjunto representa el 21,6% de la población total estatal. El municipio de Pachuca es el mayor poblado, con cerca de 300 mil habitantes, mientras que Mineral del Monte es el municipio de la ZMP con menor cantidad de población, con poco más de 14 mil personas. Junto con el resto de las zonas Metropolitanas de Hidalgo (la Zona Metropolitana de Tula y Tulancingo), estas regiones concentran la mitad del total de la población del estado (3'082,841 hab.) (Cuadro 2).

Cuadro 2. Población municipal para la ZMP, 2020.

Municipio	Población 2020
Pachuca de Soto	314,331 hab.
Mineral de la Reforma	202,749 hab.
Zempoala	57,906 hab.
San Agustín Tlaxiaca	38,891 hab.
Zapotlán de Juárez	21,443 hab.
Epazoyucan	16,285 hab.
Mineral del Monte	14,324 hab.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Si bien, el fenómeno de lo metropolitano ha estado relacionado con el crecimiento poblacional, se le conceptualiza como un sistema-espacio donde se interrelacionan diversos actores: gobiernos e instituciones locales, ciudadanía, actores políticos, movimientos sociales, entre otros. González y Larralde señalan que,

...la metrópoli es un artefacto urbano que ha promovido el crecimiento económico y desarrollo social en general;

desafortunadamente, en países como México se ha producido con grandes asimetrías en la distribución de los bienes, los recursos y el poder (2019: 12).

En este sentido, la transformación de la morfología de la ZMP ha cambiado en función de dos factores. El primero y más importante, es su cercanía con la ciudad de México. Las condiciones económicas favorables de esa región han influido en que se adopte una dinámica de fuertes intercambios comerciales que finalmente constituyen un sistema productivo más dependiente que interdependiente. Los proyectos de infraestructura carretera y obra pública, que se han implementado desde el *boom* en el crecimiento demográfico de los ochenta, han tendido a facilitar la expansión del mercado en el centro del país, modificando el uso del suelo adaptando la oferta del sector inmobiliario, y creando espacios y redes de transferencia de capital humano hacia la solución de problemas generados por esta dinámica centrista-periférica (García-Benítez *et al.*, 2019).

El segundo factor es el proyecto modernizador y las consecuencias de lo posmoderno en la ciudad. Los ajustes en las capacidades institucionales para buscar solucionar la oleada de diversos problemas públicos relacionados con la fuerte dinámica social, política y económica de la región complicaron el proceso de gobernabilidad y gobernanza en la metrópolis. Gobernar estas espacialidades ha elevado el nivel de dificultad para lograr acuerdos y establecer mecanismos de coordinación con los diversos sectores sociales. El papel de los gobiernos locales, en este sentido, ha tomado mayor importancia, a la vez que son las entidades que menos instrumentos y capacidades cuentan para modificar el estado de una situación problemática¹.

Los nuevos movimientos sociales han generado nuevas configuraciones locales de ejercicio de derechos y acceso a bienes y servicios públicos. Estas prácticas construidas desde el ámbito urbano son propuestas de solución alternativas que alientan el proceso de construcción de una democracia local (Pradel Miquel y García Cabeza, 2018). Empero, el control de lo público del Estado ha dejado ver las tensiones entre todas estas racionalidades que orientan en diferentes rumbos la acción pública. Es decir, la gobernanza no sólo puede girar en sentido "positivo", sino que posibilita una serie de acciones producto del desarrollo de las demandas ciudadanas y el reclamo constante hacia los gobiernos, constituyendo una lógica no lineal y no previsible del comportamiento de la ciudadanía, como la preferencia por la informalidad o la participación al margen de la legalidad del Estado.

La ZMP es una región bastante heterogénea. En ella coexisten diversas dinámicas de población que cruzan tanto ámbitos urbanos como rurales. No obstante, el patrón metropolitano tiene que ver, en primer lugar, con

la importancia del nivel de concentración urbana. El crecimiento de la ZMP observado desde la ciudad de Pachuca cobró importancia desde finales de los años setenta. La posterior expansión de la ciudad hacia el sur orientó, por tanto, la distribución de la vivienda y con ello los servicios públicos.

Empero, dicha expansión de la ciudad no ocurrió de forma proporcionada ni de forma ordenada, sino que fue incorporando y constituyendo un sistema disfuncional con márgenes y periferias rurales y urbanas con características particulares que signaron al territorio. Al estar relacionado este proceso con el vínculo sociedad-gobierno, las condiciones de la planeación pública se volvieron disímiles con respecto de la ubicación en el espacio regional.

El mundo de "lo urbano" representa actualmente el modo de vida hegemónico, pero al mismo tiempo, mantiene contradicciones que tienen que ver con la necesidad de coexistir con las espacialidades de los márgenes, los cuales sostienen vía explotación ambiental y/o social la lógica de acumulación de capital (Narciso y Marambio, 2020). El interés por este particular drama de la expansión urbana y la proliferación y resistencia de los márgenes. Sin embargo, no es reciente, sino que lleva en el imaginario social, por lo menos desde la fundación de las primeras grandes ciudades en nuestro país (Unikel *et al.*, 1978). En México, el problema del desarrollo en estas espacialidades ha estado permeado por la actuación de los gobiernos subnacionales, y los retos que enfrentan para gobernar a cada vez más población (Ugalde, 2007).

La gestión de la ciudad metropolitana cruza por lo menos tres dimensiones: el estado del desarrollo urbano-regional; el uso de los recursos y el consumo de bienes y servicios; y la capacidad para gobernar y la gobernanza (Zamora y Cornejo, 2021). Esta aproximación sirve para entender las problemáticas principales, en este caso de la ZMP, e identificar las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos, como el empleo, la seguridad, la salud, la movilidad social, el estado del medio ambiente, las instituciones, la educación, los servicios públicos, etcétera.

Con ello, podemos decir que hablar respecto a que el "desarrollo metropolitano" no está ceñido únicamente a la infraestructura de servicios públicos, sino que está relacionado con la forma misma de planear la ciudad. Para entender esto, es importante explorar cómo los gobiernos locales, en tanto manifestación del Estado, articulan sus estrategias para el desarrollo.

En este sentido, cada ayuntamiento lleva a cabo su Plan Municipal de Desarrollo, instrumento que sirve para orientar el sentido de la acción pública municipal: sus

objetivos, estrategias y las formas para llevarlas a cabo durante su gestión. Los planes de desarrollo reflejan el vínculo que se busca establecer con la ciudadanía, y la forma de encauzar su participación en el proceso de desarrollo.

Las ciudades tienen una tendencia *per se* de concentración de recursos y de la población en determinados territorios, ya sea por la propia historia o por la inercia demográfica. La población se enfrenta, por tanto, a múltiples problemáticas, al mismo tiempo, de carácter ambiental, de servicios, salud, seguridad, educación, entre otras (Robles *et al*, 2019).

Las zonas metropolitanas son, por definición, sistemas de ciudades que están integradas jerárquicamente, y que en conjunto cumplen con diferentes funciones en el proceso de desarrollo urbano-regional. El desarrollo en las zonas metropolitanas se ve afectado, no obstante, por el crecimiento económico, la inminente terciarización de las áreas urbanas, la conurbación, la reproducción de las espacialidades periféricas, la desconcentración industrial, y la marginación (Rionda-Ramírez, 2007).

En tal escenario, es importante revisar qué tipo de política para gobernanza plantean los planes de desarrollo municipal. A continuación, se muestra un análisis de tales documentos para los municipios que integran la ZMP.

Pachuca de Soto

El Plan de Desarrollo Municipal de Pachuca, periodo 2020-2024, arroja datos con los que se identifica cuáles son las proyecciones en cuanto al ordenamiento e integración de la metrópolis, así como el proceso de generación de políticas para el desarrollo respecto a los servicios públicos, la economía, la movilidad social, la ecología, educación y salud, entre otros.

El Plan de Pachuca está compuesto por 5 ejes estructurales, los cuales son: 1: Pachuca honesta, cercana y moderada, 2: Pachuca prospera y con dinamismo económico, 3: Pachuca con bienestar social, humana, igualitaria y con valores, 4: Pachuca segura y en paz, y 5: Pachuca con infraestructura y servicios de calidad.

En general, Pachuca plantea una política de innovación que genere nuevas áreas de desarrollo para los sectores de medio ambiente, turismo y cultura local. Por otra parte, desde la perspectiva económica, se proyecta recuperar la tercera parte del comercio exterior en Hidalgo, que fue afectada como consecuencia del confinamiento y cierre de actividades económicas por la pandemia por COVID-19.

La relación de la dinámica económica entre Pachuca y los municipios que conforman a la ZMP, proyectada para el 2023, en cuanto a la producción es de 92%,

siendo Pachuca de Soto y Mineral de la Reforma los municipios principales en la proporción del producto per cápita para la ZMP, debido al crecimiento urbano de las industrias y manufactura de la construcción (Ayuntamiento de Pachuca, 2020). En cuanto a la participación productiva por lugar de residencia, se estima que cuatro de diez habitantes radiquen en Pachuca, y el resto de la población sea generada por habitantes del resto de los municipios.

Existe un gran flujo de intercambio de población entre los municipios que conforman la ZMP, predominando hacia la ciudad de Pachuca. Una de las principales causas de movilidad es por trabajo. Por ejemplo, la población laboral de San Agustín Tlaxiaca tiene un alto índice de desplazamiento hacia otros municipios, mientras que en Pachuca, 74% de la población trabaja en el mismo municipio. El 17% se encuentra en sus municipios centrales y 8.1% se moviliza hacia otro municipio de la zona metropolitana. En Epazoyucan solo 44% de su población reside en el municipio. Las ciudades que concentran el mayor número de habitantes son Mineral de Reforma y Pachuca. No obstante, la tasa de crecimiento de población anual es mayor en Mineral de la Reforma, con 11.3% para el año 2020 (Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, 2020).

En cuanto a la participación en actividades económicas, de las personas mayores de 12 años en el municipio de Pachuca, se tiene que 52 de cada 100 participan en ellas (Ayuntamiento de Pachuca, 2020). Dentro del documento se proyecta un incremento, en la ocupación laboral, superior al promedio nacional y estatal, ello por medio de la propia dinámica del mercado laboral, esto sin ofrecer mayores detalles.

En general, el Ayuntamiento plasma en su Plan un interés por fomentar el turismo sostenible para fortalecer el empleo de los habitantes del municipio, así como impulsar el desarrollo de infraestructura para volver más atractiva a la ciudad, tanto para visitantes nacionales como extranjeros. En materia de participación ciudadana, el Ayuntamiento diseñó una plataforma en donde la ciudadanía puede formular peticiones de diversa índole. Mediante dicha plataforma se busca fortalecer al Comité de Planeación, no obstante el documento no abunda en las estrategias, instrumentos o metas para lograrlo.

Mineral de la Reforma

En el Plan de Desarrollo Municipal de Mineral de la Reforma para el periodo 2020-2024, se identifica al rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, la seguridad, la calidad de espacios de vivienda, alimentación y la pavimentación, como puntos focales para generar estrategias de desarrollo.

En cuanto al tema de pobreza, según el CONEVAL, 20.9% de la población se encuentra en condiciones de pobreza, mientras que 1.2% están en pobreza extrema. De igual manera, 6.9% de los habitantes se encuentra en un estado de vulnerabilidad de ingresos.

Como respuesta al flujo económico municipal, en el Plan se menciona que una de las causas de la carencia de empleo en la región es la falta de proveedores externos al municipio. Asimismo, se observa que esto tiene como consecuencia un elevado índice de movilidad laboral hacia otros municipios.

El posicionamiento del municipio de Mineral de la Reforma, en cuanto a su relación con los municipios que conforman la ZMP, es el siguiente:

Sabemos que somos parte de una zona metropolitana, sin embargo, existe una deficiente coordinación y comunicación con los municipios vecinos que la integran; no se ha establecido el trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno que permitan un desarrollo económico responsable (Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, 2020:22).

Una de las estrategias que plantea el documento para generar un crecimiento económico incluyente, se basa en conformar políticas públicas para impulsar el empleo, así como reactivar la economía y el comercio local. Como estrategia para el desarrollo económico se propone incrementar el presupuesto en el sector de la agricultura y ganadería, pero no se ofrece información sobre la aportación municipal para dicha actividad económica, o algún diagnóstico o proyección que señale los beneficios al optar por dicha estrategia.

La incidencia delictiva en el municipio reporta un total de 221 delitos para 2020. Asimismo, el narcomenudeo parece representar un delito prioritario para la seguridad pública, pues 9% del total del Estado pertenece a Mineral de la Reforma (Ayuntamiento de Mineral de la Reforma, 2020).

El documento reconoce una evidente falta de infraestructura en el sector salud, al no existir instituciones públicas que brinden este servicio dentro del municipio, por lo que los habitantes deben recurrir a la ciudad de Pachuca para su atención. En este sentido, Mineral de la Reforma no indica cómo debería ser la solución a esta problemática, sobre todo por la relación establecida con Pachuca y la inercia del propio crecimiento demográfico. Por el contrario, supone la necesidad de ser autosuficiente en materia de servicios, pero tampoco establece metas ni estrategias específicas para lograrlo. Es importante destacar que el Plan no menciona mecanismos de participación ciudadana específicos, y sólo aborda el tema de que se necesita "mayor participación activa de la ciudadanía" en la planeación.

San Agustín Tlaxiaca

Uno de los principales objetivos de la administración del Municipio de San Agustín Tlaxiaca es apostar por el desarrollo de innovación educativa, teniendo como meta ser uno de los más importantes en la ZMP. Además, busca ser ejemplo en materia tecnológica. Sin embargo, esta meta parece dejar al margen las necesidades, en cuanto a infraestructura de salud y de servicios, como drenaje, pavimentación y electricidad en algunas zonas alejadas del centro.

En cuanto a la coordinación con la ZMP, el documento sólo hace referencia a la pertenencia de este municipio a la zona. De la misma manera, respecto a la participación ciudadana, el Plan alude a la necesidad de crear mecanismos de diálogo con la ciudadanía, pero no menciona cuáles ni cómo podrían llevarse a cabo (Ayuntamiento de San Agustín Tlaxiaca, 2020).

Mineral del Monte

Para el caso de Mineral del Monte, dentro del Plan de Desarrollo Municipal se focaliza a la pobreza, como uno de los principales problemas desencadenados a partir de la pandemia, al ser un municipio en el cual la economía se sostiene por el turismo. En ese sentido, se plantean objetivos para erradicar la pobreza extrema y el hambre, pero no hay un planteamiento claro de estrategias que logren disminuir dichos indicadores.

El desarrollo económico se sostiene del turismo y el comercio local, sin embargo, la concentración del flujo turístico en el municipio se limita al centro de la ciudad, dejando fuera a los sectores que conforman la periferia municipal.

Es escasa la referencia a la ZMP dentro del Plan, por lo que se puede considerar que esto se debe al desconocimiento de las posibilidades que su integración le pueden aportar, o un desinterés por establecer un mecanismo de política que aproveche la cercanía con el resto de los municipios, principalmente con Pachuca.

En materia de mecanismos de participación ciudadana, Mineral del Monte menciona la realización de eventos masivos para acercar el gobierno a la población (Ayuntamiento de Mineral del Monte, 2020).

Epazoyucan

El objetivo principal de Epazoyucan, en el periodo de la administración 2020-2024, es convertirse en pueblo mágico, para con ello activar la economía. Esta estrategia propone crear ferias de ganadería y pulque, como principales atractivos. Hay un interés por erradicar la pobreza y promover la inclusión, al igual que en el resto de la ZMP, sin embargo, al igual que los demás

municipios, no hay estrategias específicas ni diagnósticos sobre dichos problemas.

Otra estrategia para el municipio de Epazoyucan es incrementar la gestión de proyectos de ganadería, como ovinos y porcinos o avícolas. Asimismo, se plantea implementar el desarrollo de proyectos sustentables de maguey y nopal para mejorar la economía de los campesinos.

En cuanto a la comunicación con la ZMP, Epazoyucan es otro ejemplo de disociación con los objetivos y estrategias coherentes con los planes de desarrollo, principalmente, en el rubro económico, propuestos por cada municipio. En este tenor, Epazoyucan apenas menciona su pertenencia a la ZMP en el documento.

En materia de mecanismos de participación ciudadana, el municipio plantea la urgencia por implementar instrumentos para participar en materia de seguridad pública, sin dejar claro cuáles o en qué sentido llevarlos a cabo (Ayuntamiento de Epazoyucan, 2020).

Zapotlán de Juárez

Al igual que en el resto de municipios (con excepción de Epazoyucan), el Plan de Zapotlán de Juárez menciona el uso de un instrumento de participación por parte de la ciudadanía, en la construcción del documento, el cual consistió en la realización de encuestas a participantes mayores de 18 años. De manera adicional, los niños, niñas y adolescentes, de entre 5 a 14 años de edad, realizados dibujos, en los que se plasma la visión sobre el futuro de Zapotlán para 2030.

De acuerdo con el Plan de desarrollo municipal, más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y no alcanza a cubrir la canasta básica. A su vez, el índice de población que no tiene acceso a la seguridad social es, aproximadamente, de 75 por cada 100 personas. Por otra parte, la cobertura de los servicios de salud es limitada, con apenas 18% de la población. En cuanto al rezago educativo, el documento menciona que 15 de cada 100 personas no tienen acceso a la educación, a pesar de la cercanía con el municipio de Pachuca.

Para tratar las problemáticas mencionadas, el Plan propone crear programas que puedan disminuir el índice de rezago educativo, y que aumente el acceso a la seguridad social y a los servicios de salud, no obstante, el Plan no profundiza en las estrategias específicas para lograrlo.

Zapotlán, al igual que los otros municipios de la ZMP, mantiene un nivel de dependencia importante hacia la ciudad de Pachuca, dinámica que obliga a un gran porcentaje de sus habitantes a trasladarse a la capital del estado, para continuar con sus estudios, desarrollar actividades laborales o cualquier otro tipo de actividad,

como son: las culturales, deportivas, de comercio, entre otras. El documento menciona que no toda la conexión con Pachuca va en sentido positivo, sino también hay aspectos que dañan a la sociedad y a la economía del municipio, como los es la incidencia delictiva y otros problemas producto de la cercanía con los municipios centrales de la ZMP.

En cuanto a temas de sostenibilidad, dentro del Plan de desarrollo se prevé que la primera gran conurbación proveniente de la zona metropolitana del valle de México, y también con Pachuca, al noreste de la capital, será cuando entre en operación el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, en Santa Lucía, el cual impactará directamente al municipio de Zapotlán de Juárez, provocando que exista aumento en la demanda del suministro y mantenimiento de los servicios públicos básicos.

El municipio de Zapotlán de Juárez se encuentra considerado dentro de dos proyectos metropolitanos, a saber, el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana del Valle de Tizayuca, y el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana de Pachuca 2013 (Ayuntamiento de Zapotlán de Juárez, 2020: 107).

Un problema que se detalla en el documento es el aumento del precio por el uso del suelo urbano, el cual genera un serio impacto ambiental en la región, además de que existe un incremento de asentamientos humanos irregulares dentro del municipio.

En otro sentido, el Plan busca impulsar el desarrollo económico con programas para incentivar actividades como la ganadería, así como fomentar la actividad industrial acordes a la ubicación de las vías regionales, la vivienda, la infraestructura eléctrica y de gas.

En cuanto al desarrollo y ordenamiento territorial, ligado a la ZMP, se identifica la necesidad de coadyuvar con el resto de los municipios para implementar obras de infraestructura vial basadas en los esquemas modernos de movilidad inclusiva. En ese sentido, el texto plantea construir vías regionales que mantengan en constante comunicación a Zapotlán de Juárez con la ZMP.

También en el tema de turismo local, se plantea impulsarlo a partir de una perspectiva que trabaje en coordinación con las dimensiones turísticas culturales y gastronómicas naturales del municipio en relación con la ZMP.

Finalmente, los mecanismos de participación ciudadana que propone son escasos y poco claros, al únicamente mencionar el interés por crear canales de comunicación con la ciudadanía, pero sin hacer referencia a una metodología o proceso para diseñarlos y llevarlos a cabo (Ayuntamiento de Zapotlán de Juárez, 2020).

Zempoala

Para el caso de Zempoala, el Plan se focaliza hacia la falta de infraestructura médica para otorgar servicios de calidad a la población ante la pandemia por COVID-19 dentro del municipio. Por otro lado, el Plan señala que se busca disminuir los índices de rezago social, especialmente en los habitantes que no cuentan con servicios básicos, como drenaje, agua potable, pavimentado e infraestructura. Uno de los principales objetivos para Zempoala es crear políticas que garanticen la igualdad y que promuevan empleos por medio del emprendimiento y la innovación local.

Las actividades económicas están llevadas a cabo, principalmente, por las mujeres, sin embargo, la población masculina es la que más predomina con vínculos laborales formales. La información respecto del salario percibido en el municipio es en promedio bajo, con más de la mitad de la población económicamente activa, percibiendo ingresos apenas mayores a los dos salarios mínimos diarios.

Una de las principales causas de movilidad hacia el municipio de Pachuca, detectadas por el Plan, refiere a las precarias condiciones laborales que existen dentro del municipio, provocando el flujo de trabajadores con estudios de grado y superiores. La coordinación con la ZMP es en tal contexto compleja, porque el municipio también está incorporado al esquema de la zona metropolitana del Valle de México, por lo que reconoce el reto para gobernar entre ambas espacialidades, y los efectos que pueda tener para el municipio.

En materia de mecanismos de participación ciudadana, plantea, a diferencia del resto de municipios de la ZMP, la propuesta para la elaboración de un programa especial de participación ciudadana municipal. Sin embargo, se advierte que dicho instrumento estará en función de las facultades y el marco legal aplicable en la materia para el Ayuntamiento, por lo que no profundiza ni menciona algún otro instrumento o análisis del que pueda partir dicho programa (Ayuntamiento de Zempoala, 2020).

Conclusiones

En la actualidad, hablar de gobernanza en los espacios metropolitanos es indispensable para legitimar la acción pública de los gobiernos. El modelo tradicional de planeación pública generaba discrepancias con respecto de los intereses de los sectores sociales y privados. El interés por los modelos de planeación basados en una mayor participación de la ciudadanía ha derivado escasamente en algunas acciones llevadas a cabo en nuestro país, tan solo en algunas temáticas, como el ordenamiento y recientemente en temas de diseño de políticas (Guardamagna y Reyes, 2018).

En las zonas metropolitanas de Hidalgo existe una amplia diversidad de condiciones institucionales para la participación ciudadana. Los Ayuntamientos, no obstante, se inclinan en lo general, por la participación de sus círculos cercanos, es decir, de la población interesada y beneficiarios, y en menor medida de estudiantes, académicos y ciudadanía en general. Esto implica que los gobiernos siguen respondiendo de forma reaccionaria a las demandas de la ciudad compleja que se configura en nuestros días. Su escasa coordinación y vinculación con los sectores sociales también se refleja en sus capacidades para generar desarrollo.

La Zona Metropolitana de Pachuca es una espacialidad con una tendencia de crecimiento que pone en riesgo las capacidades reales que tienen los Ayuntamientos para gobernar. Sus múltiples condiciones convierten en un reto la labor de colaborar y coordinarse para llevar a cabo decisiones conjuntas que beneficien a todos los municipios de la región. En ese sentido, los planes de desarrollo municipal (vigentes) analizados, dejan ver un vacío en cuanto al interés por colaborar en conjunto para identificar y buscar soluciones a problemas comunes. Todos los Ayuntamientos plantean acciones dirigidas únicamente hacia lo local más que lo regional, y en la mayoría de los casos existe un entendimiento más o menos claro de las posibles ventajas que puede traer la vinculación efectiva con respecto del resto de la ZMP. Es decir, se reconoce que una mayor coordinación trae ventajas, pero advierten la imposibilidad, el desinterés y/o el desconocimiento de establecer mecanismos de colaboración.

No obstante lo anterior, todos los municipios de la ZMP reconocen que surgen y pueden aparecer otros problemas relacionados con la cercanía de los municipios vecinos. Ante ello, se observa una declarada incapacidad para hacer algo frente a estos problemas. Bajo este panorama, prima una aparente desinstitucionalización de la actividad misma para planear lo público.

Por otra parte, los planes de desarrollo difícilmente son abundantes en la elaboración de diagnósticos que nos aproximen a la realidad de los problemas que viven. Se halla en ellos un intento tecnocrático por “cumplir el requisito”, y no un ejercicio de investigación y participación que profundice en las problemáticas municipales. En materia de participación y cultura ciudadana no sucede lo contrario, pues a pesar de coincidir en la idea de que hay un débil interés de la ciudadanía por acercarse a los temas que trata el gobierno municipal, no existen mecanismos *ad hoc* para construir un andamiaje jurídico-político que identifique las particularidades y formas de participación propias de la diversidad de realidades en la ZMP.

Dado este escenario, podemos decir que al igual que en el resto del país, en el estado de Hidalgo existe un problema profundo sobre la posibilidad de implementar modelos de planeación basados en la gobernanza.

Referencias

- Aguilar, Luis. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Ayuntamiento de Epazoyucan (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024*. Recuperado de: http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_Epazoyucan2020-2024.pdf.
- Ayuntamiento de Mineral del Monte (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024*. Recuperado de: http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_MineraldelMonte2020-2024.pdf.
- Ayuntamiento de Mineral de la Reforma (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024*. Recuperado de: http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_MineraldeReforma2020-2024.pdf.
- Ayuntamiento de Pachuca de Soto (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024*. Recuperado de: http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_PachucadeSoto2020-2024.pdf.
- Ayuntamiento de San Agustín Tlaxiaca (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024*. Recuperado de: http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_SanAgustinTlaxiaca2020-2024.pdf.
- Ayuntamiento de Zapotlán de Juárez (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024*. Recuperado de: http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_ZapotlandeJuarez2020-2024.pdf.
- Ayuntamiento de Zempoala (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024*. http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/2020-2024/PMD_Zempoala2020-2024.pdf.
- Castells, Manuel. (2004). *La cuestión urbana*. México D.F. México: Siglo XXI Editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales 2019*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>.
- García-Benítez, Marcelino., Franco-Sánchez, Laura. Myriam. y Granados José Aurelio. (2019). Evaluación del crecimiento de la población y transformación del uso de suelo urbano en la Zona Metropolitana de Pachuca, México. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 21(2), pp. 63-81. <https://www.redalyc.org/journal/401/40161003005/html>.
- Garza, Gustavo. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. México, D.F: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.
- González, Salomón y Larralde, Adriana Helia (2019). La forma urbana actual de las zonas metropolitanas en México: indicadores y dimensiones morfológicas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 34(1), pp. 11-42. <https://doi.org/10.24201/edu.v34i1.1799>.
- Guardamagna, Melina, y Reyes, Malena (2018). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. *Economía Sociedad Y Territorio*, (59), pp. 1003-1033. <https://doi.org/10.22136/est20191284>.
- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Tres Cantos, Madrid, España: Ediciones Akal.
- Lord, Alex y Tewdr-Jones, Marc (2015). Regional planning. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, (2)20, pp. 129-133. <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.74036-0>.
- Macías, Javier y Torres, Felipe (2011). *Estudios regionales en México aproximaciones a las obras y a sus autores*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas
- Martínez, Pedro Martín (2016). La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), pp. 77-105. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281846286005>.
- Moctezuma, Fernando (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1929-2006). *Investigaciones Geográficas*, 71, pp. 102-121.
- Narciso, Carla. y Marambio, Alejandro (2020). La producción periférica de vivienda masiva y el impacto socioespacial de las estrategias neoliberales en ciudades medias Mexicanas. Reflexiones desde Cuernavaca, Morelos. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 10(1), pp. 81-92. <http://hdl.handle.net/10835/8529>.
- Navarrete, Carlos (2019). *Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Ramírez de la Cruz, Edgar (2007). Instituciones y gobernanza metropolitana. Una primera aproximación al caso de México. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2), pp. 491-520.
- Rionda-Ramírez, Jorge Isauro (2007). Dinámica metropolitana en México. *Economía Sociedad y Territorio*, 7(25), pp. 241-266. <https://doi.org/10.22136/est00200723>.
- Robles David, Sánchez, Horacio. y Beltrán, Luz (2019). La informalidad en las zonas metropolitanas de México: un análisis de sus principales determinantes. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 83, pp. 219-262. <https://doi.org/10.13043/dys.83.6>.
- Roldán, Edgar (2017). *La planeación pública regional en Hidalgo*. Pachuca, Hidalgo: El Colegio del Estado de Hidalgo.
- Pradel Miquel, Marc. y García Cabeza, Marisol (eds.) (2018). *El momento de la ciudadanía: Innovación social y gobernanza urbana*. Madrid: Catarata.
- Soja, Edward. (2008). *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Ugalde, Vicente (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), pp. 443-460. <https://doi.org/10.24201/edu.v22i2.1285>.
- Zabaleta, Dionisio (2018). *Regímenes de gobernanza, trayectorias gubernativas e instrumentos de gobierno: la participación ciudadana en los sectores urbanos de São Paulo y la Ciudad de México*. (Tesis doctoral, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE A.C.). <http://repositoriodigital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2725/162781.pdf>.
- Zamora, Karimen, y Cornejo, José Luis (2021). Percepción sobre los procesos colaborativos y de participación ciudadana en la zona metropolitana de Puerto Vallarta. *Región y Sociedad*, 33, e1466. <https://doi.org/10.22198/rys2021/33/1466>

NOTAS

ⁱ En este sentido, las capacidades de los gobiernos no son los únicos insumos en el proceso de gobernanza. Los arreglos no formales y coaliciones, por ejemplo, son muestra de condiciones “supralocales” que influyen a las políticas urbano-metropolitanas (Zabaleta, 2018).