

# ZONAS METROPOLITANAS EN EL ESTADO DE HIDALGO y cooperación intermunicipal\*

Edgar Demetrio Tovar García

**E**ste artículo tiene por objeto describir el proceso de metropolización y los niveles de desarrollo del sur del estado de Hidalgo, que tiene como particularidad desenvolverse bajo la influencia de la megalópolis de la Ciudad de México. Se expone la relevancia teórica de los procesos de asociación entre municipios de tipo metropolitano para la solución de problemas comunes y se analiza la legislación hidalguesa en materia de coordinación metropolitana, así como los planes de desarrollo de los municipios implicados en procesos de metropolización para exemplificar la relevancia de la cooperación intermunicipal para el desarrollo metropolitano.

Palabras clave: cooperación intermunicipal, coordinación, metropolización, desarrollo e Hidalgo.

## ABSTRACT

The objective of this article is to describe the process of metropolization and the levels of development of the south of the state of Hidalgo that has as particularity to develop under the influence of the megalopolis of Mexico City. The theoretical relevance of the processes of association among municipalities of metropolitan type to resolve problems in common is exposed and the legislation about metropolitan coordination of Hidalgo is analyzed, as well as the plans of development of the municipalities implied in processes of metropolization to exemplify the relevance of the interlocal cooperation to metropolitan development.

Key words: interlocal cooperation, coordination, metropolization, development and Hidalgo.

\* Agradezco los valiosos comentarios de Manlio Castillo y Rodolfo Montaño, y la labor como asistente de investigación de Evgeniya Vadimovna Guseva.

## INTRODUCCIÓN

En 1990 se identificó la zona metropolitana de Pachuca (ZMPa), en el año 2000 el fenómeno metropolitano también se encontraba en Tulancingo y Tula. Además, 29 municipios del sur de Hidalgo, incluidas las ciudades previamente enunciadas, se desenvuelven bajo la influencia de la Ciudad de México, es decir, son parte de la megalópolis.

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo colaborar en el entendimiento del proceso de metropolización. Además de esta introducción y las conclusiones, el trabajo está dividido en dos grandes secciones, en la primera se describen los procesos de metropolización que se desenvuelven en el territorio del estado de Hidalgo, particularmente se muestran los niveles de bienestar que han obtenido los municipios hidalguenses con procesos de metropolización 1950 al año 2000.

En la segunda sección se aborda la relación teórica que existe entre los procesos de asociación o cooperación de los municipios metropolitanos y sus efectos en el desarrollo. Se describe y discute el marco normativo que rige al estado de Hidalgo en materia de coordinación metropolitana y a partir del análisis de los planes de desarrollo municipales se relata el grado en que las autoridades hidalguenses son conscientes del proceso de metropolización y de la cooperación intermunicipal como mecanismo para la solución de problemas comunes.

## PROCESO DE METROPOLIZACIÓN EN HIDALGO

La metropolización es un proceso de urbanización, crecimiento y desarrollo especial, en el que la ciudad central denominada metrópoli crece y se desarrolla hacia afuera privilegiando su dinámica, englobando e influenciando los procesos de urbanización, crecimiento y desarrollo de los núcleos urbanos vecinos y generando confusión en la gestión de los procesos resultantes. En otras palabras, metropolización es el proceso de urbanización, crecimiento y desarrollo de las regiones, áreas o zonas metropolitanas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Edgar Tovar García, “Génesis del proceso de metropolización de Guadalajara”, *Territorios Metropolitanos*, Universidad Autónoma Metropolitana, 3(3/4), 2010, p. 9. En este trabajo, también se puede consultar otras definiciones de metropolización y de neologismos relacionados. Asimismo, véase Jaime Sobrino (*Gobierno y administración metropolitana y regional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993, p. 46), quien de manera similar señala que “la dinámica de crecimiento de las zonas metropolitanas recibe el nombre de proceso de metropolización”.

### IDENTIFICACIÓN DE LAS METRÓPOLIS HIDALGUENSES Y DELIMITACIÓN DE SU REGIÓN

Para delimitar las zonas metropolitanas se han utilizado criterios de población<sup>2</sup> y superficie territorial, además de otros indicadores relacionados con el tamaño de las actividades económicas de tipo urbano (sector secundario y terciario), en contraposición con las actividades económicas rurales (sector primario). Los núcleos secundarios que conforman la región metropolitana son determinados con base en análisis de su participación económica y espacial (integración) con la metrópoli, así como su prospectiva.<sup>3</sup>

La zona metropolitana de Pachuca es identificada en 1990 por Jaime Sobrino,<sup>4</sup> sin embargo, 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,<sup>5</sup> al suroeste de la ciudad, bordeando al cerro de Cubitos, que por su naturaleza impedía que la ciudad siguiera creciendo en esas tierras altas, aunque cualquiera que visite la ciudad verá inmediatamente que terminó por hacerlo.

<sup>2</sup> Uno de los criterios poblacionales más difundidos es el de las Oficinas de Censos y de Administración y Presupuesto en Estados Unidos, empleado alrededor de 1950, donde la población mínima requerida era de 50 mil habitantes. Entonces apareció el concepto de áreas metropolitanas estándar (*standard metropolitan areas*). Cabe recordar que el término metropolitano se empezó a utilizar en Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo XIX para referirse a un pequeño conjunto de ciudades grandes y en 1920 se hablaba de zona metropolitana, para referirse a una ciudad “grande” cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía. Tal como dice Jaime Sobrino (“Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México, 18(3), 2003, p. 464): “a lo largo del planeta los criterios técnicos y operativos que se utilizan para la delimitación de zonas metropolitanas están inspirados, en mayor o menor medida, en la experiencia estadounidense”.

<sup>3</sup> En el caso de México, el primer gran esfuerzo para la delimitación de las zonas metropolitanas del país lo elaboró Luis Unikel (*El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1976), posteriormente, entre los más citados, se encuentran los estudios de Ma. Eugenia Negrete y Héctor Salazar [“Zonas metropolitanas en México, 1980”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México, 1(1), 1986, pp. 97-124; Jaime Sobrino, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, *op. cit.*; Jaime Sobrino, “Zonas metropolitanas de México en 2000...”, *op. cit.*; Gustavo Garza Villarreal, *La urbanización de México en el siglo XX*, El Colegio de México, México, 2003], finalmente, el del grupo interinstitucional Sedesol, Conapo e INEGI (*Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, 2005).

<sup>4</sup> Jaime Sobrino, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, *op. cit.*

<sup>5</sup> Los límites entre Pachuca y Mineral de la Reforma se ajustaron recientemente, lo que permitió establecer que la colonia 11 de Julio efectivamente correspondía a la jurisdicción de Mineral de la Reforma. En general, los límites entre los municipios metropolitanos no están del todo claros y, conforme la ciudad avanza, va reclamando que los mismos se precisen.

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 y al ser reconocida como aglomeración urbana en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.<sup>6</sup>

La ZMPa 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, Cuautepec de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero. Finalmente, la ZMTu, incluye a cinco municipios: Tula de Allende, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan y Tlaxcoapan.<sup>7</sup> En 2010, las zonas metropolitanas de Hidalgo albergaban aproximadamente 36% de la población estatal (Cuadro 1).

El reconocimiento legal de los procesos de metropolización hidalguenses ocurrió el 18 de junio de 2008 mediante las correspondientes declaratorias y su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*. Las zonas metropolitanas y los municipios que les integran no tienen diferencia con respecto a la propuesta de Sedesol, Conapo e INEGI.<sup>8</sup>

Las declaratorias de cada una de las tres zonas metropolitanas hidalguenses contienen básicamente los mismos considerandos y acuerdos. Los argumentos para la declaratoria de creación de las zonas metropolitanas 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 el compartimiento de equipamiento de infraestructura y servicios urbanos e ineficiencias de los servicios, contaminación y desorden en el crecimiento urbano y que, ante el incontrolado crecimiento, requieren de una planeación y administración urbana y de un ordenamiento territorial. Estos argumentos son los mismos para las tres zonas metropolitanas: no hay distinción entre ellos. Además, las zonas metropolitanas hidalguenses 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.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Sedesol, Conapo e INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, op. cit.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Para mayor información sobre estos flujos de migración véanse los trabajos de Aurelio Granados Alcantar, “Los flujos migratorios en las zonas metropolitanas de México”, en Assael Ortiz Lazcano y María Félix Quezada Ramírez (coords.), *Etnicidad, migración y bienestar en el estado de Hidalgo*. UAEH, Pachuca, 2008, pp. 111-128; Aurelio Granados Alcantar, *Los nuevos residentes de Pachuca. Análisis de la migración y características de los migrantes en la aglomeración urbana de Pachuca*, UAEH, Pachuca, 2010; y Sócrates López Pérez, *Diagnóstico sociodemográfico de la megalópolis del centro del país*, UAEH, Pachuca, 2008.

**CUADRO 1**  
*Municipios hidalguenses con procesos de metropolización (2010)*

Zona metropolitana y municipio	Población 2010	MC (1)	CF (1)	Tipo de municipio (2)
<b>Zona metropolitana de Pachuca</b>	<b>512 196</b>			
Epazoyucan	13 830	0	0	3
Mineral del Monte	13 864	0	0	2
Pachuca de Soto*	267 862	1	1	1
Mineral de la Reforma*	127 404	1	1	1
San Agustín Tlaxiaca	32 057	0	0	3
Zapotlán de Juárez	18 036	0	0	3
Zempoala	39 143	0	0	3
<hr/>				
MUNICIPIOS INTEGRADOS AL FONDO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO				
Tizayuca	97 461	0	0	4
Tolcayuca	13 228	0	0	4
Villa de Tezontepec	11 654	0	0	4
<b>Zona metropolitana de Tulancingo</b>	<b>239 579</b>			
Cuautepetec de Hinojosa	54 500	1	1	1
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	33 495	1	1	1
Tulancingo de Bravo	151 584	1	1	1
<hr/>				
MUNICIPIOS INTEGRADOS AL FONDO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO				
Emiliano Zapata	13 357	0	0	4
Singuilucan	14 851	0	0	4
Tepeapulco	51 664	0	0	4
Tlanalapa	10 248	0	0	4
<b>Zona metropolitana de Tula</b>	<b>205 812</b>			
Atitalaquia	26 904	0	0	3
Atotonilco de Tula	31 078	0	0	3
Tlahuelilpan	17 153	0	0	3
Tlaxcoapan	26 758	0	0	3
Tula de Allende	103 919	1	0	1

*continúa...*

CUADRO 1  
(continuación)

Zona metropolitana y municipio	Población 2010	MC (1)	CF (1)	Tipo de municipio (2)
MUNICIPIOS INTEGRADOS AL FONDO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO				
Ajacuba	17 055	0	0	4
Chapantongo	12 271	0	0	4
Nopala de Villagrán	15 666	0	0	4
Tepeji del Río de Ocampo	80 612	0	0	4
Tepetitlán	9 940	0	0	4
Tetepango	11 112	0	0	4
Tezontepec de Aldama	48 025	0	0	4

\* En diciembre de 2006 el Congreso del estado emitió el Decreto núm. 242, que aprobó el convenio de modificación, reconocimiento y fijación de límites territoriales celebrado por los ayuntamientos de Pachuca y Mineral de la Reforma, Hidalgo. Por lo tanto, para estos municipios el conteo de población en 2010 no es comparable, particularmente, con el conteo de 2005, porque aproximadamente 20% de población que en 2005 pertenecía a Pachuca, pasó a formar parte de Mineral de la Reforma.

MC: Municipio central.

CF: Conurbación física.

(1) 1 equivale a "Sí" y 0 a "No".

(2) 1 - Municipio central.

2 - Municipio exterior definido con base en criterios estadísticos y geográficos.

3 - Municipio exterior definido con base en criterios de planeación y política urbana.

4 - Municipio integrado al Fondo Metropolitano del Valle de México.

Fuente: elaboración propia, con base en Sedesol, Conapo e INEGI (2005), *op. cit.*, y el *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*.

Parte de la población de la capital del país que emigró a la megaperiferia de su metrópoli se asentó en municipios del sur de Hidalgo. El municipio de Tizayuca es uno de los ejemplos más claros de dicho proceso. Desde hace varios años, éste era considerado, sin duda, como parte de la megalópolis. La relación socioeconómica de Tizayuca con la Ciudad de México es palpable: diariamente una gran cantidad de pobladores de este municipio hidalguense viaja a la capital mexicana por motivos de trabajo, y también a los municipios vecinos del Estado de México. El desarrollo urbano de Tizayuca está condicionado por el Distrito Federal (DF) y por núcleos urbanos del Estado de México, y en consecuencia vive un proceso de metropolización.

Con el argumento de que existen municipios hidalguenses que sufren un proceso de metropolización que proviene de la Ciudad de México, en junio de 2008 se incorporaron 29 municipios hidalguenses a la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, y en 2009 la Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo pugnó por la inclusión de estos municipios en el Fondo Metropolitano del Valle de México.<sup>10</sup>

Así, por ejemplo, Tizayuca no es parte de la declaratoria de la ZMPA, sin embargo, es obvio que sufre un proceso de metropolización, en parte influenciado por Pachuca, pero principalmente por el Distrito Federal. Y, como Tizayuca, hay otros 13 municipios que fueron incluidos en términos prácticos en las tres zonas metropolitanas hidalguenses (Cuadro 1).

#### NIVEL DE BIENESTAR EN LAS ZONAS METROPOLITANAS HIDALGUENSES

Assael Ortiz y Martín Castro<sup>11</sup> elaboran un indicador para analizar los niveles de bienestar de los municipios hidalguenses desde 1950 hasta 2000.<sup>12</sup> Encuentran una fuerte correlación positiva entre el nivel de bienestar y el grado de urbanización. Por lo tanto, es factible esperar que conforme los municipios hidalguenses metropolitanos no centrales iniciaron un proceso de metropolización, también obtuvieron incrementos en sus niveles de bienestar.

Su indicador de nivel de bienestar tiene ocho rangos, y es el resultado de un análisis de componentes principales de una serie de variables disponibles en los Censos Generales de Población y Vivienda, como: porcentaje de viviendas con drenaje, porcentaje de viviendas con agua potable, porcentaje de población analfabeta, etcétera. Es, por lo tanto, un indicador de la satisfacción de las necesidades cuantitativas y cualitativas que en conjunto componen la calidad de vida. Principalmente las necesidades básicas: salud, vivienda, educación e ingreso (Cuadro 2).

<sup>10</sup> El Fondo lo comparten 59 municipios del Estado de México, 16 Delegaciones del Distrito Federal y 29 municipios de Hidalgo.

<sup>11</sup> Assael Ortiz Lazcano y Martín Castro Guzmán, “Una revisión histórica de los niveles de bienestar en Hidalgo, a partir de los datos censales”, en Assael Ortiz Lazcano y María Félix Quezada Ramírez, (coords.), *Etnicidad, migración y bienestar en el estado de Hidalgo*, op. cit., pp. 13-28.

<sup>12</sup> El indicador no puede ser actualizado hasta 2010 porque la información necesaria para su estimación aún no está disponible en su totalidad. Dado que este indicador es comparable en un periodo largo, es preferible a utilizar algún indicador de marginación o bienestar más reciente.

CUADRO 2  
*Indicador de nivel de bienestar*

Nivel de bienestar	Rango del componente principal
Muy alto	8
Alto	7
Medio alto	6
Medio	5
Medio bajo	4
Bajo	3
Muy bajo	2
Extremadamente bajo	1
	Menos de -4.0

Fuente: Assael Ortiz Lazcano y Martín Castro Guzmán, “Una revisión histórica de los niveles de bienestar en Hidalgo, a partir de los datos censales”, *op. cit.*, p. 18.

Pachuca y Tepeapulco sobresalen por ser los municipios hidalgenses involucrados en procesos de metropolización con los niveles de bienestar más altos a lo largo de los 50 años de estudio. Asimismo, el municipio de Tlanalapa presentó la mejor evolución entre los municipios de tipo metropolitano, al pasar de un nivel de bienestar 1 (extremadamente bajo) en 1950 a un nivel de bienestar 7 (alto) en el año 2000 (Cuadro 3).

En la ZMPa, en cuanto a bienestar, cabe subrayar la evolución del municipio de Mineral de la Reforma que, a partir de 1980, creció más rápidamente que los otros municipios exteriores (actualmente considerados integrantes de la zona metropolitana). Incluso superó a Mineral del Monte, el cual desde 1950 hasta 1980 presentaba los niveles de bienestar más cercanos a Pachuca.

Puede apreciarse cierta correlación entre el proceso de desarrollo de Mineral de la Reforma y su proceso de metropolización, recuérdese que a partir de la década de 1980 comenzó su conurbación con Pachuca.<sup>13</sup> Por otra parte, el resto de los municipios que ahora conforman a la ZMPa presentaban en 1950 un nivel de bienestar más alejado de Pachuca que el que presentaron en el año 2000 (Cuadro 3 y Mapa 1 en el Apéndice).

<sup>13</sup> Conviene aclarar que el ejercicio de comparación y análisis de los niveles de bienestar de los municipios que conforman actualmente las zonas metropolitanas no es de ningún modo una prueba empírica que busque relacionar positivamente la metropolización con el proceso de desarrollo. Para ello se requerirían otras técnicas más elaboradas y la inclusión de otras variables explicativas. Sin embargo, estas reflexiones sientan un precedente para futuras investigaciones, y por el momento permiten vislumbrar un nexo positivo entre las variables enunciadas.

**CUADRO 3**  
*Nivel de bienestar. Municipios hidalguenses en proceso actual de metropolización*

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
<b>Zona metropolitana de Pachuca</b>						
Epazoyucan	1	2	2	3	5	5
Mineral de la Reforma	1	2	3	4	6	6
Mineral del Monte	2	3	4	4	5	5
Pachuca de Soto	4	4	5	6	7	7
San Agustín Tlaxiaca	1	2	3	4	5	5
Zapotlán de Juárez	1	1	3	4	5	5
Zempoala	1	1	3	4	5	5
MUNICIPIOS INTEGRADOS AL FONDO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO						
Tizayuca	2	2	3	5	6	6
Tolcayuca	1	1	3	4	5	5
Villa de Tezontepec	1	1	3	4	5	5
<b>Zona metropolitana de Tulancingo</b>						
Cuautepetl de Hinojosa	1	1	3	3	5	5
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	1	2	4	4	5	5
Tulancingo de Bravo	3	3	4	5	6	6
MUNICIPIOS INTEGRADOS AL FONDO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO						
Emiliano Zapata	1	1	3	5	6	6
Singuilucan	1	1	2	3	4	4
Tepeapulco	4	4	5	5	7	7
Tlanalapa	1	1	3	5	7	7
<b>Zona metropolitana de Tula</b>						
Atitalaquia	2	2	3	4	6	6
Atotonilco de Tula	1	2	4	4	6	6
Tlahuelilpan			4	4	6	6
Tlaxcoapan	1	2	4	4	6	6
Tula de Allende	2	2	4	5	6	6

continúa...

CUADRO 3  
(continuación)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
MUNICIPIOS INTEGRADOS AL FONDO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO						
Ajacuba	1	1	2	4	5	5
Chapantongo	1	2	3	4	5	5
Nopala de Villagrán			3	4	5	5
Tepeji del Río de Ocampo	2	2	3	4	5	5
Tepetitlán	1	1	3	4	5	5
Tetepango	1	2	3	4	5	5
Tezontepec de Aldama	1	1	3	3	4	4

Fuente: Assael Ortiz Lazcano y Martín Castro Guzmán, “Una revisión histórica de los niveles de bienestar en Hidalgo, a partir de los datos censales”, *op. cit.*, p. 18.

Tulancingo presenta los niveles de bienestar más altos de su zona metropolitana. Pero la evolución positiva de Santiago Tulantepec y Cuautepec ha sido cercana desde 1970, alcanzando un máximo en 1990 con un nivel de bienestar 5 (medio) para Santiago Tulantepec y Cuautepec, y un nivel de bienestar 6 (medio alto) en el caso de Tulancingo, el cual permaneció sin cambios para el año 2000. Es interesante que los municipios de Tepeapulco y Tlanalapa, que viven un proceso de metropolización proveniente de la Ciudad de México, presentan niveles de bienestar superiores a los de Tulancingo de Bravo (véase Cuadro 3 y Mapa 2 en el Apéndice).

La ZMTu presenta los niveles de bienestar más igualitarios. Desde 1990 los cinco municipios que integran la zona tienen el mismo nivel de bienestar 6 (medio alto). Es importante recalcar que a lo largo del periodo hay mejoras en los niveles de bienestar. Los municipios de Ajacuba, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Nopala de Villagrán, Chapantongo, Tepetitlán y Tepeji del Río de Ocampo, que viven un proceso de metropolización proveniente de la Ciudad de México, presentan niveles de bienestar muy similares desde 1980, a excepción de Tezontepec de Aldama, que se rezagó (Cuadro 3 y Mapa 3 en el Apéndice).

En general, se puede decir que la gran mayoría de los municipios hidalguenses que actualmente sufren un proceso de metropolización incrementaron sus niveles de bienestar de 1950 al 2000 y, además, puede observarse en el Cuadro 3 y en los mapas 1, 2 y 3 en el Apéndice, que los municipios no centrales acortaron su distancia con

respecto a su respectiva metrópoli justamente en los años en que se gestó su zona metropolitana. En 1950 la mayoría se encontraba dos puntos por debajo de su metrópoli y en 1990 y en el 2000 se encontraban un punto por debajo o en el mismo rango de bienestar de su ciudad central.

#### COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO HIDALGUENSE

A la par del incremento en bienestar, descrito en los acápite previos, también debe apuntalarse que aumentaron y cambió la naturaleza de los problemas en los municipios envueltos por la metropolización, porque los límites administrativos de la metrópoli y los de los municipios vecinos no coinciden con los límites reales del proceso de desarrollo de los núcleos urbanos; esto produce descontrol y confusión entre las autoridades locales.

Cuando un gobierno municipal intenta dar solución a un problema que supera sus límites territoriales, como la seguridad, el transporte público, la contaminación, etcétera, se encuentra ante la necesidad de acordar soluciones con la autoridad vecina, que comparte el mismo problema, pero no necesariamente las mismas ideas para solucionarlo. Esta necesidad de coordinación para la gestión del proceso de urbanización de la ciudad central y de sus núcleos secundarios da vida práctica al proceso de metropolización.

Algunos políticos, académicos y particularmente legisladores plantearon que los problemas que no respetan fronteras político-administrativas municipales, muy evidentes en el caso de las zonas metropolitanas, podían ser mejor atendidos y resueltos si se modificaba la legislación para promover, favorecer y permitir procesos de coordinación y cooperación intermunicipal.<sup>14</sup>

En 1983 y 1999 se reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforzó el papel municipal, reconociendo la competencia exclusiva de sus funciones, facultades y ampliando su capacidad asociativa para la prestación de servicios públicos, no sólo a los ayuntamientos dentro de una misma entidad federativa, sino entre dos o más estados.

<sup>14</sup> Algunos estudiosos sugirieron que la solución de los problemas metropolitanos no se encontraba en facilitar los procesos de asociación intermunicipal, sino en la creación de un nuevo ámbito de gobierno que se interpusiera entre el municipio y el estado. La idea se desechó argumentando que hay ejemplos de ciudades, como la misma Ciudad de México, que englobaron a municipios que previamente poseían su propio ayuntamiento, y que no solucionaron satisfactoriamente la problemática. Para una discusión más extensa de estas dos grandes alternativas véase Vicente Ugalde, “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México, 22(2), 2007, pp. 443-460.

### **COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL, EFICIENCIA Y DESARROLLO**

La cooperación o asociación intermunicipal, entendida como “la unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones”,<sup>15</sup> es un suceso reciente y poco extendido en México,<sup>16</sup> pero cada vez más promovido, porque este “mecanismo puede convertirse en el medio principal para que los gobiernos municipales no sólo atiendan a sus responsabilidades en materia de servicios públicos sino que además sean auténticos gestores de su desarrollo”.<sup>17</sup>

Hay consenso con respecto a la capacidad de la cooperación intermunicipal para obtener economías de escala, economizar, obtener un mejor equipamiento, evitar duplicar esfuerzos, ahorrar en la prestación de los servicios y disminuir los costos de transacción.<sup>18</sup> Pero, la teoría del desarrollo económico local (endógena) que bien puede ser clasificada como la ortodoxia actual, no presenta señalamientos claros de la relación causal entre asociación y desarrollo. “No existe aún una teoría de las cooperaciones intermunicipales”.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Sedesol, *Asociación de municipios*, Programa Hábitat, Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional y Dirección General de Reorganización del Territorio, México, 2004.

<sup>16</sup> Con base en datos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y la *Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social 2002* (Indesol, Sedesol, INEGI y Conapo) se puede señalar que en el año 2000, sólo 527 municipios del país, esto es 22% del total, habían utilizado esta vertiente de coordinación, de ellos solamente 43 correspondían a zonas urbanas, es decir, 8% de los asociados y 1.8% del total nacional. Este número disminuyó en 2002 a 484 municipios, es decir, 20%. En Hidalgo, la encuesta señala que 20 de los 84 municipios manifestaron asociarse para prestar algún servicio, de ellos por su condición de vivir un proceso de metropolización cabe destacar a Atitalaquia, Atotonilco de Tula, San Agustín Tlaxiaca, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Villa de Tezontepec, Tlanalapa, Tlaxcoapan y Tolcayuca.

<sup>17</sup> Ady Carrera Hernández, “La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 2005, p. 9.

<sup>18</sup> Véanse los trabajos de Jered B. Carr y Kelly LeRoux, “Which Local Governments Cooperate on Public Safety?: Lessons from Michigan”, Wayne State University, working paper, 2005; Germà Bel y Xavier Fageda, “Between privatization and intermunicipal cooperation: small municipalities, scale economics and transantion costs”, en *Urban Public Economics Review*, núm. 6, 2006, pp. 13-31, y Eduardo Rodríguez Oreggia y Rodolfo Tuirán Gutiérrez, “La cooperación intermunicipal en México, barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”, *Gestión y Política Pública*, 15(2), 2006, pp. 393-409.

<sup>19</sup> Eduardo Rodríguez Oreggia y Rodolfo Tuirán Gutiérrez, “La cooperación intermunicipal en México...”, *op. cit.*, p. 395.

La teoría del desarrollo económico local (DEL) señala que son los agentes locales los elementos claves para alcanzar el anhelado desarrollo.<sup>20</sup> Brevemente, se puede señalar que son tres los factores básicos del desarrollo local; los empresarios locales, la participación ciudadana y las autoridades locales.

La actividad empresarial mediante su capacidad de innovar, tanto en el producto como en la tecnología, permite que la economía retome el ciclo de expansión. Por lo tanto, aquellas localidades que estén mejor dotadas con el recurso iniciativa empresarial, es decir, con individuos capaces y dispuestos a usar esa capacidad para combinar los otros factores de la producción (tierra, trabajo y capital) y crear así empresas productivas, serán también las que alcanzarán mayores niveles de desarrollo.<sup>21</sup>

Cabe subrayar que los ciudadanos locales son esenciales para permitir que los otros agentes (empresarios y autoridades locales) efectivamente lleven a cabo las actividades que propiciarán el desarrollo local. Específicamente, la autoridad local al diseñar y gestionar los planes y políticas públicas para el desarrollo, debe previamente consensuar con la ciudadanía (que son los más involucrados) las iniciativas locales para dicho fin.

En México, por mucho tiempo se ha privilegiado un enfoque de “arriba hacia abajo” donde las decisiones del Estado que injieren en el desempeño económico son formuladas desde el centro del poder político y estatal (alejado y con escaso conocimiento del espacio que sufrirá los efectos de sus decisiones). Por el contrario, la DEL propone una visión de “abajo hacia arriba” porque sustenta que los agentes locales, en general, y las autoridades locales, en particular, están mejor diseñadas para formular y ejecutar las políticas económicas y sociales que buscan influenciar el camino de la economía, y por tanto, el crecimiento económico y desarrollo.

El *new regionalism* complementa el señalamiento teórico del acápite previo al aunar y aclarar que la autoridad local puede implicar a todas las pertenecientes a una región. En el caso mexicano, por ejemplo, la autoridad local suele interpretarse como el gobierno municipal, sin embargo, muchas veces los obstáculos al desarrollo sobrepasan los límites municipales, y por lo tanto, los mejor diseñados para sortear las trabas al desarrollo son

<sup>20</sup> Véanse los trabajos de Sergio Boisier, “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, en Óscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 2001; Antonio Vázquez Barquero, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona, 2005.

<sup>21</sup> Cabe aclarar, que tradicionalmente sólo se habla de tres factores de la producción; tierra, trabajo y capital. Sin embargo, en los últimos años la literatura enumera a la iniciativa empresarial como un cuarto factor de la producción. Para la mayor parte de los economistas esto no es factible, porque ya está incluido en el factor trabajo, es decir, es una subdivisión de dicho factor, como ocurre entre el capital físico y humano con respecto al factor capital.

el conjunto de gobiernos de la región involucrada.<sup>22</sup> Consecuentemente, los gobiernos regionales están mejor situados para promover el desarrollo de las zonas metropolitanas.

Dicho lo anterior, ganan importancia los procesos de asociación intermunicipal, como uno de los mecanismos capaces de permitir a los diversos gobiernos locales sumar efectivamente sus esfuerzos para que las políticas públicas sean correctamente diseñadas y ejecutadas, con el consecuente incremento en la eficiencia de los servicios públicos y efectos positivos en el proceso de desarrollo.

No obstante, es necesario advertir que la intermunicipalidad es un canal a través del cual la autoridad local puede efectivamente ser un determinante clave del desarrollo. Es por tanto, una condición necesaria, pero no suficiente. Porque el buen papel del gobierno local como gestor de desarrollo depende a su vez de varios otros factores internos, como los geográficos e institucionales, y externos, como la política económica nacional.

#### **LEGISLACIÓN PARA LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DE HIDALGO**

El 17 de septiembre de 2007 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo (LAHDUOT), que abrogó la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de 1977. La ley incluyó una sección *ad hoc* para el proceso de metropolización, su capítulo tercero se titula “De la Coordinación de Autoridades en los Fenómenos de Conurbación y Metropolización”, que tiene el acierto de reconocer el fenómeno metropolitano y vislumbrar en la coordinación el mejor mecanismo para dirigirlo. Asimismo, propició que el poder Legislativo creara en 2008 la primera Comisión Permanente de Asuntos Metropolitanos.

La LAHDUOT exige las declaratorias de zona metropolitana que, como se mencionó, ocurrieron en 2008, un año después de que la ley entrara en vigor. Cabe señalar que la ley exige las declaratorias de zonas conurbadas (que aún no existen), distinguiéndolas de las zonas metropolitanas.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Véanse H.V. Savitch y Ronald K. Vogel, “New Regionalism and Its Policy Agenda”, *State and Local Government Review*, 32(3), 2000, pp. 158-168.

<sup>23</sup> Alberto Meléndez Apodaca, “Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo”, conferencia en el Colegio del Estado de Hidalgo, 11 de marzo de 2010. Señala que se han identificado procesos de conurbación con el Estado de México en las regiones de Pachuca y Tula. La zona metropolitana de Pachuca presenta las siguientes conurbaciones: 1) Santa María Aticpac-San Agustín Zapotlán (Zempoala), 2) Ixtlahuacan-Villa de Tezontepec, 3) Temascalapa-Tizayuca, 4) Santa María Ajoloapan-Nueva Tlaxiaca (San Agustín Tlaxiaca), 5) San Bartolo Cuautlalpan-Tizayuca. Por

La LAHDUOT da un papel preponderante al gobierno estatal, ya que lo implica en todos los procesos de coordinación relacionados con la metropolización. La ley obliga a la formulación y ejecución del programa de la zona conurbada y del programa de la zona metropolitana, con la participación de los ámbitos de gobierno estatal y municipal. Programas que hasta el momento no existen. La LAHDUOT también determina se integren comisiones de conurbación o metropolitanas, según sea el caso, a efecto de dirigir la planeación y administración urbana del territorio de la zona, y formulen el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, con apoyo de la Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos. Las comisiones metropolitanas de Pachuca, Tulancingo y Tula, a pesar de que se constituyen instantáneamente con las declaratorias de creación de sus zonas metropolitanas, se reunieron por primera vez en los primeros meses de 2010.

La LAHDUOT se reforzó con la “Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo” (LCM), presentada por el titular del poder Ejecutivo de la entidad y publicada el 10 de agosto de 2009 en el *Periódico Oficial del Estado*. Las citadas leyes hidalguenses proporcionan un marco conceptual y condicionan la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de tipo metropolitano a procesos de coordinación con el orden de gobierno estatal y entre los municipios involucrados, e incluso con la federación, si la situación lo amerita.

La LCM (considerando tercero) también señala que la falta de acuerdos en la atención de los problemas de las metrópolis, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental, representan serios obstáculos para el adecuado funcionamiento y desarrollo de las zonas metropolitanas, particularmente en lo que se refiere a la planeación y regulación de su crecimiento físico, la provisión de servicios públicos y el cuidado de su entorno ambiental. En consecuencia, la gobernabilidad y gestión eficaz de las metrópolis depende de la coordinación entre diferentes órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada y de las adecuaciones al marco normativo tanto a nivel del Congreso de la Unión como de los Congresos a nivel local (LCM, considerando décimo).

Nótese que la LAHDUOT y la LCM dan roles secundarios y empequeñecidos a los agentes locales. En la sección previa se señaló que son estos agentes los mejor equipados para gestionar su propio proceso de desarrollo, pero, las citadas leyes privilegian el

---

su parte, la zona metropolitana de Tula presenta las siguientes conurbaciones: 1) Apaxco de Ocampo-Vito (Atotonilco de Tula), 2) Huehuetoca-Praderas del Potrero (Atotonilco de Tula), 3) Jagüeyes (Huehuetoca)-Tepeji del Río de Ocampo, 4) Jilotepec-Tepeji del Río de Ocampo.

papel del Ejecutivo estatal, quien dirige e integra explícita e implícitamente la mayor parte de las instituciones y organizaciones engendradas para favorecer los procesos de coordinación entre los municipios hidalguenses con procesos de metropolización.

Específicamente, la LCM señala que los órganos encargados de llevar a cabo la coordinación metropolitana son: el Consejo Estatal Metropolitano, que preside *el gobernador del estado*; la Coordinación de Desarrollo Metropolitano, que es la *Unidad de Apoyo del Ejecutivo* (y además, el coordinador es nombrado y removido por el *Ejecutivo estatal*); y las Comisiones Metropolitanas, que es el mayor espacio de participación para los presidentes municipales, con voz y voto, y de otros agentes locales con derecho a voz. Obsérvese que el Consejo Estatal Metropolitano es la máxima autoridad en todo lo relacionado con el fenómeno metropolitano en Hidalgo, es un órgano de consulta, opinión, análisis, estudio, *decisión y aprobación* del plan, programas, acciones y proyectos de desarrollo metropolitano que sean presentados por las comisiones metropolitanas.

Con la intención de insistir en lo enunciado previamente, me permito citar el artículo 15 de la LCM, donde se señala que “a propuesta de la Comisión podrán ser invitados a las sesiones, con derecho a voz pero sin voto, dos representantes del sector empresarial, dos representantes de colegios de profesionistas, dos ciudadanos especialistas en la materia, dos representantes de organizaciones civiles y dos representantes de instituciones de educación superior”. Postura que impide la participación social, a pesar de que la teoría insiste en que la participación ciudadana es el fundamento sobre el que se construye el desarrollo sostenible. Además, la LCM no especifica ni permite mecanismos de participación.<sup>24</sup>

Por otro lado, es importante rescatar las ideas del enfoque neoinstitucional, que advierten que los resultados de las actividades económicas y sociales (y por tanto también de las urbanistas), dependen de las reglas formales e informales que guían nuestra conducta. En ese sentido, los esfuerzos por mejorar la legislación de los procesos metropolitanos implican importantes avances de las reglas formales, pero las reglas informales (derivadas de la costumbre, los hábitos y la cultura) no han sido tocadas, y es prioritario incidir y acabar con las inadecuadas costumbres y hábitos, para que las reglas formales en combinación con las informales proporcionen el resultado deseable.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> En un momento en que la ciudadanía reclama su lugar en nuestra incipiente democracia y a pesar de que los académicos e investigadores sociales ya han apuntalado la gran diversidad de modalidades de participación.

<sup>25</sup> Véanse los trabajos de Antonio Sánchez Bernal, *Experiencias municipales de cambio institucional*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 2002, y *La ruta del cambio institucional: ensayos sobre desarrollo local*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 2001.

La LCM busca evitar que la coordinación en las zonas metropolitanas se dé solamente por voluntades (reglas informales), la intención es que esto ocurra en atención a la normatividad. La asociación y coordinación en la gestión de las zonas metropolitanas precede a las leyes, el dilema es que ello ocurría principalmente cuando se pueden obtener ganancias fraudulentas (por lo menos, esa es la imagen que tiene la ciudadanía). Los hidalguenses perciben que el actuar de sus autoridades está empañado de nepotismo, amiguismo y subordinación política, con reglas no escritas que privilegian intereses particulares.

Por otro lado, el financiamiento para que los órganos encargados de llevar a cabo la coordinación metropolitana cumplan sus cometidos se obtendría del fondo metropolitano (LCM, considerando décimo sexto), con él se financiará la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas, de infraestructura y equipamiento de carácter metropolitano. No obstante, en términos prácticos aún no existe el fondo metropolitano del estado de Hidalgo, y los recursos con los que se está trabajando actualmente provienen del Fondo Metropolitano del Valle de México.<sup>26</sup>

#### **ASOCIACIÓN METROPOLITANA HIDALGUENSE:**

#### **UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES**

El *Plan Municipal de Desarrollo* (PMD) de Pachuca 2006-2009, bajo la presidencia municipal de Omar Fayad Meneses, evidencia la conciencia de Pachuca de encontrarse en un contexto metropolitano. 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 presentaba varias estrategias, sin embargo, en la práctica fueron sólo buenas intenciones. A excepción del problema de perros callejeros, porque se gestó el Centro de Control Canino a nivel metropolitano, aunque no fue terminado en esa administración.

El PMD de Pachuca 2006-2009 insistía en la necesidad de tener una visión metropolitana, y entre sus metas estaba la elaboración, por parte del Instituto Municipal

<sup>26</sup> Alberto Meléndez señala que para el ejercicio 2010, el presupuesto del Fondo Metropolitano para el país asciende a 7 500 millones de pesos. Se le asignaron a la zona metropolitana del Valle de México 3 195 millones de pesos, de los cuales se asignaron para el estado de Hidalgo, 500 millones de pesos, más 60.99 millones de pesos para la zona metropolitana de Pachuca y 49.37 millones de pesos para la zona metropolitana de Tula, dando un total de 610.36 millones de pesos para Hidalgo. Nótese, que estos recursos provienen de un fondo distinto al que debe crearse para el estado de Hidalgo (Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo, *op. cit.*).

de Investigación y Planeación, de un Plan Metropolitano a 25 años, que finalmente no se concluyó. Pero debe rescatarse que el plan mencionaba la necesidad de una Comisión Metropolitana y de legislación para la zona metropolitana, mismas que aparecerían hasta que el gobierno del estado envió las iniciativas de ley para la LAHDUOT y la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.

El PMD de Pachuca 2009-2102, reafirma el carácter metropolitano de Pachuca, se enuncian los problemas de 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.<sup>27</sup>

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.

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. 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 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. Es interesante encontrar en el PMD 2003-2006 múltiples menciones de la influencia de la Ciudad de México, por lo que recalca su papel y estrategias ante la megalópolis, pero nulas menciones con respecto a los municipios que integran su zona metropolitana. El PMD 2009-2012 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

<sup>27</sup> Cabe señalar que los planes de desarrollo recientes de Pachuca contemplan como parte de su zona metropolitana al municipio de Mineral del Chico, que no es considerado ni en las declaratorias de la ZMPa ni por otros estudios de delimitación de zonas metropolitanas.

metropolitana, particularmente en cuanto a normatividad, son resultado de la injerencia del ámbito de gobierno estatal, y no del trabajo municipal.

En los planes de desarrollo más recientes, a los que se tuvo acceso para esta investigación, 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 se destaca por incluir con mucho mayor amplitud un enfoque metropolitano, tanto en su diagnóstico como en sus objetivos y líneas de acción.

## CONCLUSIÓN

Se puede vaticinar 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 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.

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 con el Distrito Federal.

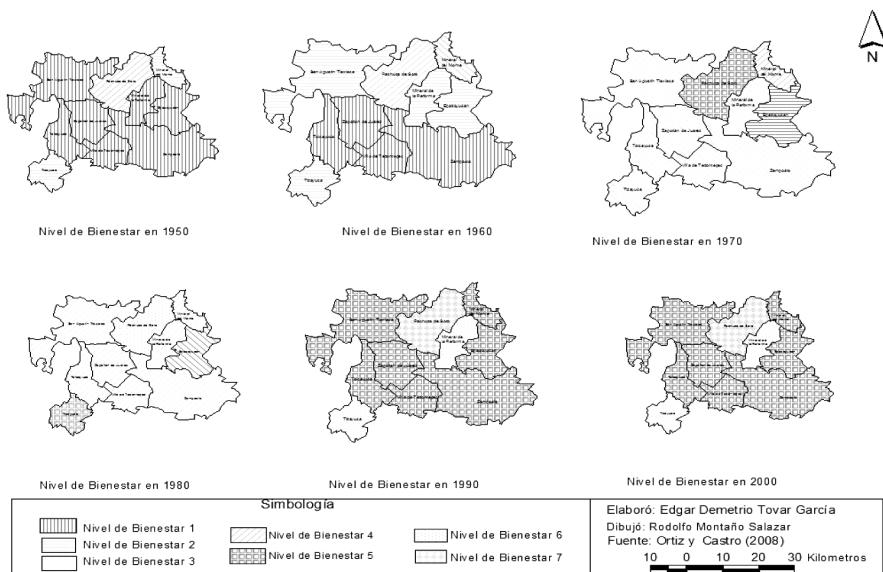
En este marco, las recientes leyes hidalguenses sobre asentamientos humanos y coordinación metropolitana proporcionan una primera base para el actuar de las autoridades locales. Las posturas teóricas neoinstitucionales, del desarrollo local y el *new regionalism*, advierten que el fuerte papel que las 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. Lo anterior es una explicación del por qué muchos de los programas, planes y acciones que dichas leyes enuncian, aún no se han ejecutado.

Es necesario despertar la conciencia metropolitana de los municipios hidalguenses. A 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.

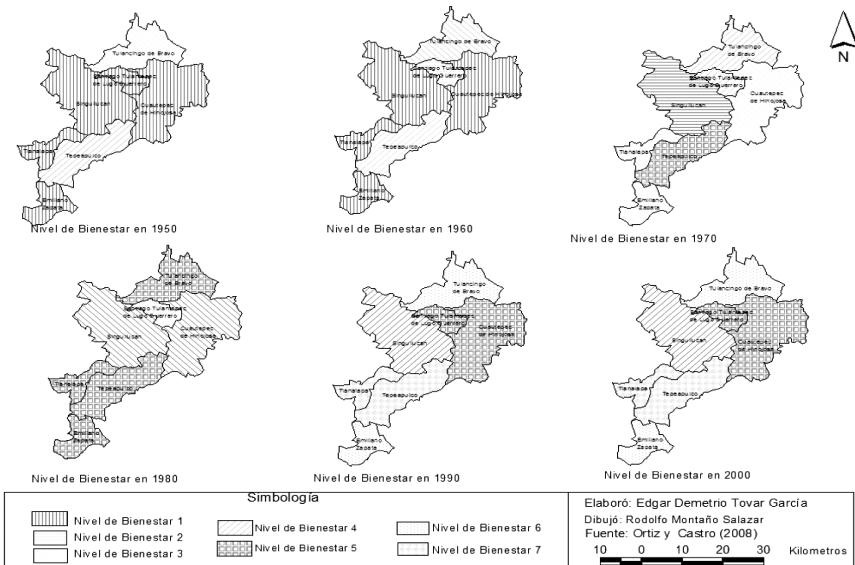
Las citadas leyes hidalguenses buscan obligar a esa conciencia y el resultado deseado es que ésta llegue antes de un nuevo impulso en las tasas de crecimiento poblacional, la consecuente demanda de servicios públicos y la aparición de las externalidades negativas del proceso: contaminación del aire,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

## APÉNDICE

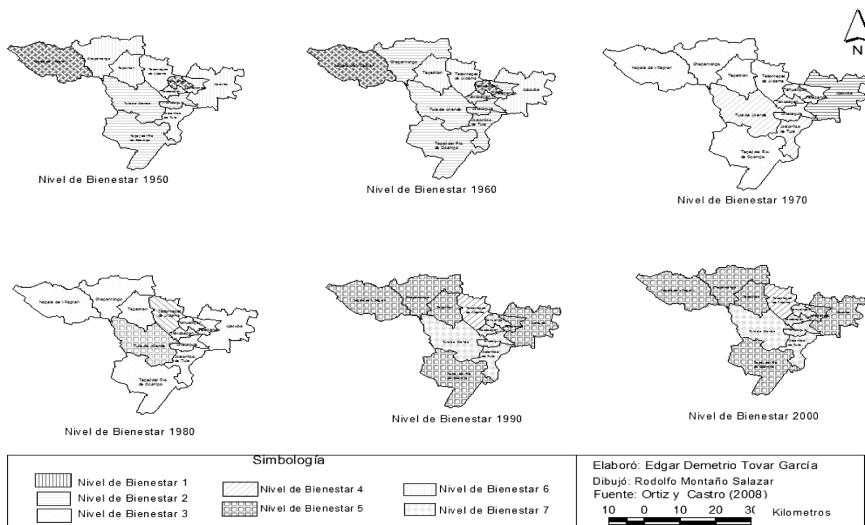
MAPA 1  
*Nivel de bienestar de la zona metropolitana de Pachuca. 1950-2000*



**MAPA 2**  
*Nivel de bienestar de la zona metropolitana de Tulancingo. 1950-2000*



**MAPA 3**  
*Nivel de bienestar de la zona metropolitana de Tula. 1950-2000*



## BIBLIOGRAFÍA

- Bel, Germà y Fageda, Xavier, "Between privatization and intermunicipal cooperation: small municipalities, scale economics and transantion costs", *Urban Public Economics Review*, núm. 6, 2006, pp. 13-31.
- Boisier, Sergio, "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?", en Óscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 2001.
- Carr, Jered B. y LeRoux, Kelly, "Which Local Governments Cooperate on Public Safety?: Lessons from Michigan", Wayne State University, working paper, 2005.
- Carrera Hernández, Ady, "La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.
- Decreto de creación de la zona metropolitana de Pachuca. Decreto de creación de la zona metropolitana de Tulancingo. Decreto de creación de la zona metropolitana de Tula*, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 18 de junio de 2008.
- Garza Villarreal, Gustavo, *La urbanización de México en el siglo XX*, El Colegio de México, México, 2003.
- Granados Alcantar, Aurelio, *Los nuevos residentes de Pachuca. Análisis de la migración y características de los migrantes en la aglomeración urbana de Pachuca*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Pachuca, México, 2010.
- Granados Alcantar, Aurelio, "Los flujos migratorios en las zonas metropolitanas de México", en Ortiz Lazcano, Assael y Quezada Ramírez, María Felix (coord.), *Etnicidad, migración y bienestar en el estado de Hidalgo*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Pachuca, México, 2008, pp. 111-128.
- Ley de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial del estado de Hidalgo*, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 17 de septiembre de 2007.
- Ley de coordinación para el desarrollo metropolitano del estado de Hidalgo*, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 10 de agosto de 2009.
- López Pérez, Sócrates, *Diagnóstico sociodemográfico de la megalópolis del centro del país*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Pachuca, México, 2008.
- Meléndez Apodaca, Alberto, "Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo", conferencia en el Colegio del Estado de Hidalgo, 11 de marzo de 2010.
- Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor, "Zonas metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, 1(1), 1986, pp. 97-124.
- Ortiz Lazcano, Assael y Castro Guzmán, Martín, "Una revisión histórica de los niveles de bienestar en Hidalgo, a partir de los datos censales", en Ortiz Lazcano, Assael y Quezada Ramírez, María Felix (coords.), *Etnicidad, migración y bienestar en el estado de Hidalgo*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Pachuca, México, 2008, pp.13-28.

- Plan Municipal de Desarrollo de: Epazoyucan (2009-2012), Mineral de la Reforma (2003-2006) y (2009-2012), Pachuca de Soto (2006-2009) y (2009-2012), San Agustín Tlaxiaca (2009-2012), Tezontepec de Aldama (2006-2009), Tlaxcoapan (2009-2012), Tula de Allende (2003-2006), (2006-2009) y (2009-2012), Tulancingo de Bravo (2006-2009) y (2009-2012), Zapotlán de Juárez (2006-2009).
- Rodríguez Oreggia, Eduardo y Tuirán Gutiérrez, Rodolfo, "La cooperación intermunicipal en México, barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar", *Gestión y Política Pública*, 15(2), 2006, pp. 393-409.
- Sánchez Bernal, Antonio, *Experiencias municipales de cambio institucional*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, 2002.
- , *La ruta del cambio institucional: ensayos sobre desarrollo local*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, 2001.
- Santín del Río, Leticia, "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio"; en Leticia Santín (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*; Sedesol, Indesol, Flasco, México, 2002
- Savitch, H.V. y Vogel, Ronald K. "New Regionalism and Its Policy Agenda", *State and Local Government Review*, 32(3), 2000, pp. 158-68.
- Sedesol, *Asociación de Municipios*, Programa Hábitat, Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional y Dirección General de Reorganización del Territorio, México, 2004.
- Sedesol, Conapo e INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, 2005.
- Sobrino, Jaime. "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México, 18(3), 2003, pp. 461-50.
- Sobrino, Jaime, *Gobierno y administración metropolitana y regional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.
- Tovar García, Edgar Demetrio, "Génesis del proceso de metropolización de Guadalajara", *Territorios Metropolitanos*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 3(3/4), 2010, pp. 5-18.
- Ugalde, Vicente, "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México, 22(2), 2007, pp. 443-460.
- Unikel, Luis, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1976.
- Vázquez Barquero, Antonio, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona, 2005.
- Zentella Gómez, Juan Carlos, "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa", *Estudios demográficos y urbanos*, 20(2), 2004, pp. 229-267.



Bar *La Rambla*, en la Ciudad de México,  
donde se dice que López Velarde escribió “La Suave Patria”.  
*Biblioteca de México*, núm. 14, marzo-abril de 1993, p. 36.