



**Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo**  
**Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades**  
**Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública**  
**Maestría en Gobierno y Gestión Local**

---

---

---

Tesis

**Análisis a los Planes Municipales de Desarrollo 2016-2020,**  
**en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo:**  
**un ejercicio de isomorfismo institucional**

Tesis de carácter profesional que, para obtener el grado de:  
**Maestro en Gobierno y Gestión Local**

Presenta:

**Lic. Zamná Zamora Villedas**

Director de Tesis:

**Dr. Israel Cruz Badillo**

Pachuca de Soto, Hidalgo, México.

Agosto, 2020.



**Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública**  
**Maestría en Gobierno y Gestión Local**

Tesis

**Análisis a los Planes Municipales de Desarrollo 2016-2020,**  
**en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo:**  
**un ejercicio de isomorfismo institucional**

Elaborada por: **Lic. Zamná Zamora Villedas**

Dirigida por: **Dr. Israel Cruz Badillo**

Pachuca de Soto, Hidalgo, México.

Agosto, 2020.





**MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO  
 DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
 DE LA UAEH  
 PRESENTE**

*Estimado Maestro:*

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: **“Análisis a los Planes Municipales de Desarrollo 2016-2020, en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo: un ejercicio de isomorfismo institucional”**, que para optar al grado de Maestro en Gobierno y Gestión Local presenta el **C. Zamná Zamora Villedas**, matriculado en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, séptima generación, con número de cuenta: **E04125**; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que, al alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

**A T E N T A M E N T E**  
**“AMOR, ORDEN Y PROGRESO”**  
*Pachuca de Soto, Hgo., a 03 de julio de 2020.*

**Dr. Alberto Severino Jaén Olivas**  
 Director del ICSHu  
 Vo. Bo

**Dr. Israel Cruz Badillo**  
 Director de Tesis

**Dra. Talina Merit Olvera Mejía**  
 Profesora Investigadora

**Dr. Raúl Rodarte García**  
 Profesor Investigador



I s/n, Colonia  
 San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México;  
 C.P. 42084  
 Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext. 4213  
 quinogh05@hotmail.com

A mi familia,  
que con su cariño y apoyo incondicional,  
son la base fundamental de mi dicha,  
inspiración y motivaciones.

A todos(as) aquellos que,  
comparten conmigo la necesidad de evolucionar,  
para transformar nuestro presente  
y forjar un mejor futuro.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi director de tesis, el Dr. Israel Cruz Badillo, por su profesionalismo, instrucción, dedicación y esmero a lo largo de estos años, sus conocimientos además de enriquecer esta tesis de maestría, lo harán también en mi vida profesional.

A la Dra. Talina Merit Olvera Mejía, por su guía y consejos puntuales para fortalecer este trabajo, aprecio la distinción que representa trabajar con usted y el gran valor humano que imprime con la docencia.

Al Dr. Raúl Rodarte García, por sus enseñanzas en favor de la investigación, el ordenamiento territorial y el desarrollo de nuestros pueblos.

Al Dr. Alberto Severino Jaén Olivas, director del ICSHu por su valioso apoyo y respaldo incondicional.

A la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, que es mi segunda casa y siempre estaré agradecido por todo lo que me ha brindado.

Al CONACYT, por su contribución con este trabajo de investigación ya que sin su apoyo, todo este esfuerzo no hubiera sido posible.

A la Dra. Laura Myriam Franco, por sus recomendaciones y saberes en el manejo de los mapas.

A mis compañeros(as) de batalla y colegas, que en su paso por el ICSHu, dejaron huella y formaron parte en la realización de este proyecto de vida.

**ANÁLISIS A LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO  
2016-2020, EN LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA,  
HIDALGO: UN EJERCICIO DE ISOMORFISMO INSTITUCIONAL**

# **ANÁLISIS A LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO 2016-2020, EN LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA, HIDALGO: UN EJERCICIO DE ISOMORFISMO INSTITUCIONAL**

## **SUMARIO**

### **INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO 1. El Plan Municipal de Desarrollo como arquetipo institucional**

**CAPÍTULO 2. Entendiendo al desarrollo como base de la planeación municipal**

**CAPÍTULO 3. Metodología: Análisis comparativo de los Planes Municipales de Desarrollo en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo**

**CAPÍTULO 4. Valoración a los Planes Municipales de Desarrollo en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo**

### **CONCLUSIONES**

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **ANEXOS**

# ANÁLISIS A LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO 2016-2020, EN LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA, HIDALGO: UN EJERCICIO DE ISOMORFISMO INSTITUCIONAL

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
I. Objeto de estudio.....	7
II. Importancia y justificación del tema .....	7
III. Marco teórico .....	9
IV. Objetivos.....	10
V. Hipótesis.....	11
VI. Metodología.....	11
<b>CAPÍTULO 1. EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO COMO ARQUETIPO INSTITUCIONAL</b> .....	15
Introducción.....	15
1. Gobierno y Administración Pública Municipal: el diseño institucional concebido .....	16
2. La teoría institucional para comprender a la instancia municipal.....	24
3. La teoría organizacional y sus consideraciones para la instancia municipal.....	30
3.1 Andamios organizacionales en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.....	36
4. Isomorfismo institucional y su aproximación al Plan Municipal de Desarrollo.....	41
5. El Plan Municipal de Desarrollo y su contexto en la actualidad.....	45
<b>CAPÍTULO 2. ENTENDIENDO AL DESARROLLO COMO BASE DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL</b> .....	54
Introducción.....	54

1. La planeación municipal: bases conceptuales.....	55
2. Teorías del desarrollo como punto de partida .....	59
2.1 Desarrollo sostenible: el nuevo referente .....	64
2.2 La Agenda 2030 como herramienta de sostenibilidad .....	68
3. La Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo: una estrategia de planeación a nivel local.....	74
<b>CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO EN LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA, HIDALGO.....</b>	<b>84</b>
Introducción.....	84
1. Metodología.....	85
1.1 Fuentes de información.....	86
2. Instrumentos y documentación de la base de datos .....	87
<b>CAPÍTULO 4. VALORACIÓN A LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO EN LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA, HIDALGO.....</b>	<b>126</b>
Introducción.....	126
1. Informe de resultados .....	127
2. A manera de propuesta .....	169
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>175</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>181</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>191</b>

# ANÁLISIS A LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO 2016-2020, EN LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA, HIDALGO: UN EJERCICIO DE ISOMORFISMO INSTITUCIONAL

## ÍNDICE DE TABLAS, FIGURAS Y MAPAS

### TABLAS

#### CAPÍTULO 1

Tabla 1. Formas y resultados de la estructura organizacional .....	34
Tabla 2. Los andamios organizacionales para la planeación municipal .....	41
Tabla 3. Isomorfismo institucional y sus tipos .....	42
Tabla 4. Estructura normativa para la planeación municipal en el estado de Hidalgo.....	43
Tabla 5. Principios característicos en la acción de planear .....	48

#### CAPÍTULO 2

Tabla 6. Clasificación del desarrollo por corrientes. ....	62
Tabla 7. Los ejes de la Agenda 2030 y la integración de los ODS .....	73
Tabla 8. Situación poblacional y de las localidades en la ZMP por municipio .....	77
Tabla 9. Integración del ayuntamiento por municipio en la ZMP .....	79
Tabla 10. Índice de marginación en la ZMP por municipio .....	81

#### CAPÍTULO 3

Tabla 11. Comparativa de la estructura del PND, PED con los PMD de la ZMP .....	88
Tabla 12. Incorporación de la Agenda 2030 en el PND, PED y los PMD de la ZMP .....	90
Tabla 13. Delimitación de la estructura en los PMD de la ZMP .....	93
Tabla 14. Diagnóstico identificado en los PMD de la ZMP .....	96

Tabla 15. Diagnóstico de los PMD en la ZMP vinculado al ÍdM .....	101
Tabla 16. Comparativa de ejes rectores entre el PED y los PMD de la ZMP .....	103
Tabla 17. Distinción de la administración municipal por partido político en la ZMP.....	106
Tabla 18. Comparativa de los objetivos en el eje 1 de los PMD en la ZMP.....	108
Tabla 19. Comparativa de los objetivos en el eje 2 de los PMD en la ZMP.....	110
Tabla 20. Comparativa de los objetivos en el eje 3 de los PMD en la ZMP.....	111
Tabla 21. Comparativa de los objetivos en el eje 4 de los PMD en la ZMP.....	112
Tabla 22. Comparativa de los objetivos en el eje 5 de los PMD en la ZMP.....	113
Tabla 23. Acciones concretas por PMD para cumplir con los objetivos.....	115
Tabla 24. Instrumentación, seguimiento y evaluación de los PMD en la ZMP .....	123

## **CAPÍTULO 4**

Tabla 25. Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 1.. .....	147
Tabla 26. Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 2 .....	148
Tabla 27. Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 3 .....	153
Tabla 28. Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 4 .....	157
Tabla 29. Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 5 .....	160

## *FIGURAS*

### **CAPÍTULO 1.**

Figura 1. Mapa del Argumento sobre los enfoques del nuevo institucionalismo .....	29
Figura 2. Rejilla de Conceptos sobre las Teorías contemporáneas de las Organizaciones.....	32
Figura 3. Mapa conceptual sobre los andamios que el ser humano erige.....	37
Figura 4. Instrumentos de coordinación en el estado de Hidalgo.....	38
Figura 5. Etapas de la planeación municipal.....	46
Figura 6. Estructura del Plan Municipal de Desarrollo .....	51

## **CAPÍTULO 2**

Figura 7. Objetivos para la Planeación del desarrollo municipal. ....	58
Figura 8. Esquema de las teorías del desarrollo.....	63

## **CAPÍTULO 4**

Figura 9. Componentes en la estructura del PND, PED y PMD en la ZMP. ....	127
Figura 10. Nivel de isomorfismo normativo en la estructura de los PMD en la ZMP.....	129
Figura 11. Porcentaje de Incorporación de la Agenda 2030 en el PND 2013-2018.....	131
Figura 12. Porcentaje de Incorporación de la Agenda 2030 en el PND 2019-2024.....	131
Figura 13. Porcentaje de Incorporación de la Agenda 2030 en el PED 2016-2022.....	132
Figura 14. Porcentaje de Incorporación de la Agenda 2030 en los PMD 2016-2020 de la ZMP.....	134
Figura 15. Nivel de isomorfismo coercitivo en la incorporación de la Agenda 2030 en los PMD de la ZMP. ....	135
Figura 16. Secuencia de isomorfismo normativo en los PMD de la ZMP .....	136
Figura 17. Proyección del isomorfismo normativo en la estructura de los PMD en la ZMP.....	140
Figura 18. Repartición del isomorfismo normativo en la estructura de los PMD en la ZMP.....	141
Figura 19. Secuencia de isomorfismo mimético en las problemáticas diagnosticadas por los PMD de la ZMP .....	142
Figura 20. Nivel de isomorfismo mimético detectado en el diagnóstico de los PMD en la ZMP.....	143
Figura 21. Repartición del isomorfismo mimético en el diagnóstico para los PMD en la ZMP.....	144

Figura 22. Nivel de vinculación entre ÍdM y diagnóstico de los PMD para la ZMP .....	146
Figura 23. Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 1 .....	148
Figura 24. Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 1 para los PMD .....	149
Figura 25. Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 1 para los PMD de la ZMP .....	150
Figura 26. Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 2.....	151
Figura 27. Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 2 para los PMD de la ZMP .....	152
Figura 28. Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 2 para los PMD de la ZMP .....	153
Figura 29. Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 3.....	154
Figura 30. Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 2 para los PMD de la ZMP .....	155
Figura 31. Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 3 para los PMD de la ZMP .....	156
Figura 32. Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 4.....	157
Figura 33. Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 4 para los PMD de la ZMP .....	158
Figura 34. Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 4 para los PMD de la ZMP .....	159
Figura 35. Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 5.....	161
Figura 36. Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 5 para los PMD de la ZMP .....	162
Figura 37. Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 5 para los PMD de la ZMP .....	163
Figura 38. Grado de isomorfismo mimético en los objetivos de los PMD para la ZMP .....	163

Figura 39. Relativa de los medios para dar cumplimiento a los PMD de la ZMP .....	165
Figura 40. Recuento de acciones concretas por PMD en la ZMP y su isomorfismo .....	166
Figura 41. Mecanismos de control a los PMD en la ZMP .....	167
Figura 42. Repartición del isomorfismo normativo en los mecanismos de control para los PMD de la ZMP .....	168

## *MAPAS*

### **CAPÍTULO 2.**

Mapa 1. Ubicación geográfica de la Zona Metropolitana de Pachuca y municipios que la integran.....	76
Mapa 2. Marginación en la Zona Metropolitana de Pachuca .....	80

## RESUMEN

Esta tesis de maestría analiza la problemática estructural y organizacional que guardan los Planes Municipales de Desarrollo en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo (ZMP) y la carente adecuación que tienen con la realidad imperante. Este ejercicio analítico se realiza a partir de la comparación entre el diseño institucional de los municipios y la consideración que sus ayuntamientos, así como la propia administración pública, hacen de la planeación del desarrollo, que debiera ser la base sustancial del quehacer público para, justamente, resolver las problemáticas diagnosticadas. Nuestra investigación describe el marco teórico, así como las bases conceptuales que dan sustento a la instancia municipal en este tema y se abordan las perspectivas del desarrollo, particularmente el sostenible, que está implícito en la Agenda 2030 de la ONU, considerada como la panacea que, desde la resiliencia administrativa y programática, atienda dichas dificultades en este ámbito de gobierno. Señalamos las características, condiciones y necesidades poblacionales con las que cuentan los municipios de la ZMP, utilizando como metodología el análisis documental a través de la revisión a los Planes Nacionales 2013-2018 y 2019-2024; del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022; y de los Planes Municipales de Desarrollo 2016-2020. Por lo anterior, evidenciamos científicamente los planteamientos de nuestras hipótesis donde, si bien el instrumento rector de la planeación municipal resulta ser únicamente el cumplimiento de un requisito normativo más, se reproduce un ejercicio de isomorfismo institucional, debido a procesos organizacionales informales, alejados incluso del contexto temporal y sin concernir al diagnóstico situacional vigente. Motivo por el cual, proponemos la manera de hacer frente a la apremiante problemática para que el diseño institucional evolucione y con ello, las organizaciones de la instancia municipal, ya que de lo contrario no lograremos tener el gobierno municipal eficiente y la correcta gestión local que tanto anhelamos.

**Palabras clave:** Plan Municipal de Desarrollo, Zona Metropolitana de Pachuca, Diseño Institucional, Organizaciones, Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, Isomorfismo Institucional.

*“En todas las instituciones en que no  
llega a soplar el aire penetrante de la  
crítica pública, la menor corrupción brota  
y crece como un hongo”.*

*- F. Nietzsche.*

## INTRODUCCIÓN

Los municipios en México figuran como la panacea del modelo gubernamental eficaz, y eficiente, capaz de resolver las demandas más inmediatas de los habitantes que forman parte de su territorio. Para tal efecto, la planeación en el ámbito municipal se convierte en un área organizacional fundamental de la administración pública y una herramienta de gestión más inmediata con el pueblo. Esta nace como parte de un ejercicio de descentralización administrativa a la estructura gubernamental –federal y estatal– con el firme propósito de coadyuvar al fortalecimiento de los ayuntamientos. Es en los años 80´s se suscitan una serie de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, mismas que reconfiguraron el diseño institucional del municipio. Sin embargo, este funcionará todavía como unidad administrativa, responsable de los quehaceres en materia servicios públicos y de una limitada hacienda pública; contará con facultades para elaborar su presupuesto de egresos y proponer la ley de ingresos; y estará dotado de certeza normativa para poder diseñar reglamentos, disposiciones administrativas y circulares.

Empero la valía trascendental de esta instancia de gobierno recae en la facultad de crear su Plan Municipal de Desarrollo (PMD). Es por ello que la planeación de los municipios determinará el andamiaje organizacional, capaz de garantizar una serie de mecanismos encaminados a atender los problemas públicos más inmediatos, de manera sistematizada y orientado a alcanzar resultados en el corto, mediano y largo plazo. Motivo por el cual, esta actitud procedimental se plasma en el PMD que servirá como instrumento rector de la gestión del gobierno y administración pública.

Por otra parte, la planeación no es tarea unívoca de los ámbitos municipales, ya que debe contemplarse también que los gobiernos estatales y federales realizan estas funciones programáticas desde una perspectiva que involucra a diferentes

---

<sup>1</sup> El artículo 115 Constitucional a lo largo de su andamiaje, cuanta con quince reformas que han fraguado el diseño del municipio y en particular de su gobierno, como una institución. Sin embargo, la reforma de 1983 predispone al ayuntamiento como una unidad administrativa que habrá de contar con un nuevo ordenamiento sistemático. Para mayor referencia consultar la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 1983).

actores. Es de hecho a nivel federal que se construye el marco normativo que dará sustento a este en un llamado de ejercicio democrático e incluyente con la sociedad. El inconveniente con los gobiernos municipales es que están lejos de un papel protagónico en este esquema, uno de los factores que juegan en contra es el grado de autonomía real y efectiva con los gobiernos estatales, debido a la capacidad financiera de los municipios es que no se fortalece la intervención directa, como estipula León (2014):

Es en el nivel local donde más necesaria es tal transformación para arrojar a toda la población a su propia responsabilidad sustentado en el supuesto de que cada uno, dotado de capacidades básicas, es responsable de su propio destino, además de responsable de la gestión de lo público (p.162).

Precisamente, en el caso municipal, es necesario reconfigurar al modelo central o de “arriba hacia abajo” con un nuevo diseño institucional, que Isaza (2015) contempla no solo considere la transparencia y rendición de cuentas –básico desde un contexto de legitimidad– en el debate como en un hecho real que puede reducir la eficiencia de las organizaciones de no privilegiar el mejor comportamiento de estas. Con este propósito es que May, Cejudo, Sætren, Hupe y Søren (2018) conciben innecesario y antipragmático el modelo del viejo gobierno central que por instrucciones de mando hace obedecer a los gobiernos locales, se trata más bien de ampliar el panorama y ejercer una perspectiva horizontal con el involucramiento de diferentes actores públicos y privados que le den sinergia. Taguenca y Vega (2015) infieren que en un escenario idealista: “política pública y social atiende a la prioridad, no con base en los tiempos políticos sino a las disponibilidades de recursos priorizados, y con la aplicación racional de los mismos que atiende a la relación de costes y beneficios sociales” (p. 47).

Es importante destacar en todo este contexto que, otro factor agregado es el periodo de gestión que tienen al frente los ayuntamientos, corresponden a lapsos

cortos para consolidar cualquier plan, programa o proyecto. Arellano (2014) contempla que los gobiernos son cúmulos de acciones y decisiones de personas, que interactúan de manera cíclica y constante, disimiles tal vez, pero es el fundamento central de la relación de poder. Por lo tanto, resulta inadecuado planear para el corto plazo, porque de hacerlo al mediano o largo plazo la probabilidad de continuidad es poca o nula por el gobierno entrante. Con esto Olmedo (1998) establece:

Es la actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, el artículo 115, la Constitución estatal, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminada a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del estado y del país en su conjunto. (p.7)

Pareciera que, a lo largo de estos años de descentralización administrativa, los municipios han adoptado una dinámica pausada en el contexto federalista o que el intervencionismo estatal es más fuerte cada vez en este sentido. El problema se agrava cuando la realidad imperante contrasta con la planeación redactada y publicada en el instrumento rector ya referido. Generando así, un distanciamiento formal en un procedimiento unipersonal y unidireccional. Evitando además el uso discrecional o clientelar de la planeación municipal en beneficio personal del gobernante en turno o durante el periodo de la administración, lo que trae consigo un rediseño periódico sin aparente impacto. Entretanto no sucede de esa manera, el gobierno municipal asume el desarrollo desde el escenario político, sin cambios sustantivos y que solo trascienden –como ya se dijo– en la gestión de su periodo.

Debemos mencionar que además ha surgido una nueva propuesta, que viene a adherirse –aunque no de manera normativa todavía– al contexto gubernamental, con la intención de rediseñar la toma de decisiones y con ello la estructura organizacional encargada de la implementación, nos referimos a la Agenda 2030 de la Organización

de las Naciones Unidas (ONU). Es así que esta herramienta, contempla diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que coadyuven en la *orientación-consecución*<sup>2</sup> del cumplimiento a los propósitos dispuestos por el ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno<sup>3</sup>, capaz de garantizar las finalidades en términos de seguridad en el territorio, orden público, justicia municipal y la prestación y funcionamiento de los servicios públicos. Aunque Ávalos (2002) adiciona el fortalecer la organización social y, sobre todo, promover el desarrollo en todos los aspectos, por lo que juega un papel fundamental que los gobiernos en sus diferentes niveles, contemplen planear el combate a la pobreza, el desarrollo urbano, el cuidado del medio ambiente y la movilidad sostenible.

En suma, a lo largo de este trabajo de investigación, analizamos lo que es el PMD, como un instrumento real para consolidar las organizaciones gubernamentales y que estas a su vez, en el papel de sus representantes, hagan lo que la ley les indica, como Bonnín (2011) padre de la administración pública decía, puesto que la tranquilidad de la sociedad dependerá de las decisiones que estos tomen, siempre que exista además de una extensa preparación por parte de ellos, una elocuencia en sus actos que estén marcados en un instrumento que plasme el devenir de dicha administración, el PMD que de no actuar conforme a la ley y el interés público, serán las opiniones particulares y suposiciones basadas en pasiones con tintes de un “as bajo la manga” o una “varita mágica”, como en muchas ocasiones pareciera ser.

No se trata de planear por planear o por cumplir la norma con el afán de evitar sanciones por no hacerlo. De lo que realmente se trata es de atender los problemas públicos y peculiares de un municipio sí, pero con altura de miras y sin sesgos políticos y sin fundamentación teórica, en el peor de los casos, copiar y pegar el plan anterior o de otro municipio, incluso encargarlo a una consultoría que desconozca de las circunstancias previamente referidas. Consecuentemente es que esta tesis de

---

<sup>2</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>3</sup> La reforma de 1999 al artículo 115 de la Carta Magna se considera como la más importante de todas, pues establece al ayuntamiento como institución de gobierno y ya no solo como unidad administrativa (tal cual se expresó en la reforma al mismo artículo en 1983).

maestría juega un papel fundamental para evidenciar cómo es que se realizan los PMD en la Zona Metropolitana de Pachuca (ZMP) Hidalgo y sirva como base para más y mejores argumentos en los tomadores de decisiones y, por ende, de las futuras generaciones. Encontraremos pues que abordamos un marco referencial que nos permita situar en su justa dimensión lo que es la instancia municipal desde el enfoque institucional, para entender el rol que juega la planeación municipal. Identificamos con base en la teoría organizacional los andamios que se erigen para la formulación de este instrumento rector que representa el PMD. Ponderamos además las teorías del desarrollo que son sustento de las condiciones implícitas para este ejercicio democrático e incluyente. Llegando entonces a identificar mediante nuestra metodología, los sesgos que son producto del proceso planificador y con ello el mecanismo real que se utiliza para cumplir con este propósito fundamentado en las instancias municipales consideradas, que es el isomorfismo institucional como el único referente para su consecución. De este modo, en los resultados evidenciamos el grado de vinculación que los PMD tienen con cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de acuerdo al periodo de armonización y con el vigente Plan Estatal de Desarrollo (PED) para que, desde lo local, se logre el ejercicio de planeación e integración de la zona metropolitana ya referida, cumpliendo así con las hipótesis planteadas en esta investigación.

Finalmente, impulsamos una propuesta que permita hacer frente a los errores detectados, con la determinación de cambiar el paradigma de lo que el involucramiento entre gobierno municipal y administración pública municipal representan de forma inherente y no como un supuesto que enarbole a la dicotomía presentes en la actualidad. Además de reestructurar el diseño institucional imperante en el que la vinculación se dé, pero con la sociedad misma a partir de un diagnóstico real, vigente y adaptable a las necesidades territoriales que como se mostrará son disímiles entre sí, a pesar de formar parte de una misma zona metropolitana.

## **I. OBJETO DE ESTUDIO**

El objeto de estudio de esta tesis de maestría es el isomorfismo institucional. Se asume el compromiso de analizar su presencia, así como su tipo y el nivel que ocupa en los PMD de la ZMP del estado de Hidalgo, que contempla a los territorios de Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma, Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala,

Es por ello que analizamos la estructura que los planes referidos tienen y consideramos su contenido con base en los referentes teóricos dispuestos al respecto para determinar qué tanto cumplen o no con ellos. Por otro lado, verificamos qué impulso del enfoque de sostenibilidad propuesto por la ONU en la Agenda 2030 tienen, ya que puede formar parte del esquema de desarrollo que los gobiernos y sociedad deben considerar de manera consiente.

Es así que nos encauzamos y especializamos en determinar la existencia de isomorfismo en estos instrumentos de planeación y valoramos la repercusión que representa en el desarrollo para la población sucinta de esas municipalidades.

## **II. IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA**

A lo largo de los últimos 30 años la planeación de los municipios en México ha sido una característica que se ha discutido constantemente. El hecho de que los presidentes municipales tengan la facultad y obligación de proponer y diseñar el Plan Municipal de Desarrollo por medio de un protocolo que viene diseñado desde el gobierno federal y que deba contar con el visto bueno del congreso de los estados habla de un aparente ejercicio democrático que beneficia a la población del municipio del que se trate. Pero ¿con base en qué planean los gobiernos municipales?, ¿qué

consideraciones toman? y sobre todo lo más importante, ¿qué entienden por PMD? Estas son las interrogantes que nos motivaron a analizar el tema.

En particular, hablar de la ZMP en el estado de Hidalgo y de su planeación conforme a una mera acepción normativa resulta interesante, de manera paralela debemos reflexionar sobre las distintas condiciones que de carácter real presentan los municipios integrantes, ya que no todos tienen las mismas características poblacionales, económicas, comerciales y de prestación de servicios. El motivo que nos impulsó a escoger esta zona, se debe en primer lugar, a que es el principal referente poblacional, político y territorial de la entidad, que es considerada la novena más pobre de México<sup>4</sup>, además de ser proclive a la conectividad con la capital del país en contextualización con el entorno.

La literatura de la ciencia política explica no solo cómo se vienen desencadenando estos factores, además propone estrategias de solución que atiendan de manera sustancial la fortaleza municipal. Resulta sumamente relevante hacer un diagnóstico de la planeación del desarrollo municipal y el interludio lo tienen los PMD, los cuales parecieran ser siempre los mismos a pesar de ser la base de los gobiernos durante toda la gestión.

La delimitación temporal seleccionada es la que corresponde a los planes vigentes 2016 - 2020 y se debe a dos cosas, que el periodo de gestión de los municipios del estado de Hidalgo es de cuatro años, siendo este el segundo periodo con esa temporalidad<sup>5</sup>; y por otro lado, a que la Agenda 2030 fue signada en septiembre de 2015, lo que comprometía a los países miembros —entre ellos México— a impulsar estrategias de planeación ad hoc con los postulados de sostenibilidad, por lo cual los municipios en cuestión estaban investidos de personalidad jurídica y de la temporalidad suficiente para asumir dichos compromisos. El propósito es también contemplar el enfoque de sostenibilidad de la Agenda 2030 en función de las

---

<sup>4</sup> Ocupa el noveno lugar de las 32 entidades federativas con una tasa de pobreza de 50.6 según el CONEVAL. Para mayor referencia consultar <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>

<sup>5</sup> El primero fue de 2012 a 2016, ya que antes de esto los gobiernos municipales tenían una duración en el mandato por 3 años.

peculiaridades de estos municipios, pues no solo hablamos de un impacto en el corto plazo, sino del largo plazo como misión.

### **III. MARCO TEÓRICO**

El marco teórico que nos servirá para comprender por qué los municipios de la ZMP en el estado de Hidalgo deben cumplir con la elaboración de su PMD, debemos situarnos desde la perspectiva del diseño institucional. Para ello abordamos la teoría institucional y en particular el neoinstitucionalismo, que constituye un referente de la Ciencia Política moderna. Emplearemos las posturas de los siguientes autores: Goodin (2003), Hernández (2016), Hodgson (2011), Peters (2003), Rojo (2013), Torres (2015), Urbano (2007), Vergara (1997) y Vargas (2008).

Entender en cambio la actitud procedimental en la fabricación del PMD, nos lleva al fundamento teórico de las organizaciones, ello nos permite categorizar a la instancia municipal a partir de su dinámica y el andamiaje que construye en este aspecto en función de la toma de decisiones y la relación ambiente-entorno. Mucho nos ayudará el pensamiento crítico de Ávalos (2002), Hall (1996), Herrera y Colín (2014), León y Cruz (2016) que a su vez citan a Donaldson (1985) y Hickson (1988), North (2005), Olivos (2013) y Vergara (1997).

Resumidamente, hablar del PMD implica conocer primero qué es el desarrollo y todas sus aproximaciones. El enfoque de la sostenibilidad propuesto en la Agenda 2030 deviene del Desarrollo Sostenible, por lo tanto, abordamos las diferentes teorías al respecto y su proceso evolutivo, ya que eso nos concederá tener las bases suficientes sobre la planeación municipal. Los personajes certificados serán Barredo (2011), González (2006) y Mejía (2013).

## IV. OBJETIVOS

Esta tesis de maestría se basará en el siguiente objetivo general:

- ✓ Analizar la estructura de los Planes Municipales de Desarrollo en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo durante el periodo 2016-2020 y con ello, determinar el tipo de isomorfismo institucional presente.

Por consiguiente, los objetivos específicos a tratar son:

1. Analizar la estructura de los Planes Municipales de Desarrollo en esta zona, para identificar su vigencia con el diseño institucional constituido.
2. Comparar los Planes Municipales de Desarrollo entre los municipios que integran la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo para demostrar el grado de isomorfismo institucional que contienen.
3. Comparar la estructura de los Planes Municipales de Desarrollo de la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo con el Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2022 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y el de 2019 – 2024 para evidenciar el isomorfismo institucional implícito desde su configuración.
4. Analizar el enfoque de sostenibilidad propuesto en la Agenda 2030, dentro de los Planes Municipales de Desarrollo de la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo para demostrar su atención con relación a la Organización de las Naciones Unidas.
5. Formular una propuesta de solución ante la catarsis y rol que juega el Plan Municipal de Desarrollo conforme al diseño institucional.

## V. HIPÓTESIS

Los planteamientos que surgen se mencionan en las siguientes hipótesis:

- ✓ Los gobiernos municipales que integran la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo formulan planes de desarrollo como resultado del isomorfismo institucional, de modo que, los esbozos ahí planteados no corresponden a las condiciones propias de su entorno, convirtiéndose en un simple requisito que deben cumplir.
- ✓ Los principales factores que inciden para que los gobiernos municipales integrantes de la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo realicen este ejercicio de isomorfismo institucional son: las condiciones para no contradecir el Plan Estatal de Desarrollo estructural y organizacionalmente; así como no realizar un diagnóstico situacional real de las condiciones y problemáticas de sus territorios; y, en consecuencia, la insuficiencia para impulsar estrategias factibles —más no deseables— que den solución al corto, mediano y largo plazo en beneficio de su población y no solo durante su gestión.
- ✓ Los Planes Municipales de Desarrollo a pesar de diseñarse y formularse en el año 2016, no siguen los parámetros para atender la sostenibilidad propuesta por la Agenda 2030, misma que entró en marcha durante el año 2015 pero que se adopta en nuestro país para el año 2017, dejando a los primeros sin la capacidad de adaptabilidad y vigencia por conveniencia o negligencia.

## VI. METODOLOGÍA

Nuestra metodología se basa en el análisis documental, a través de la revisión a los Planes Municipales de Desarrollo. En primer término, analizamos la estructura que guarda el Plan Nacional de Desarrollo de los dos periodos en los que se involucra la

temporalidad de nuestro caso, hablamos de 2013 – 2018 y de 2019 – 2024. También el Plan Estatal de Desarrollo 2016 - 2022, como base de la programación regional en el estado de Hidalgo y con ello situar el contexto de la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo.

Logrado ese propósito fue necesario valorar la información en una base de datos misma que permitió situar como criterios utilizados, la búsqueda y detección de referentes desde la literatura contrastados con el análisis documental, clasificando cada uno de sus componentes y haciendo uso de las medidas de dispersión y las de tendencia central para la obtención de resultados coherentes. En ese sentido empleamos un programa estadístico informático orientado precisamente a las ciencias sociales, el *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) que fue el ideal para lograr el objetivo de esta tesis de maestría.

Fue entonces cuando aplicamos el método comparado (Sartori, 1971) que desde la Ciencia Política resulta fundamental, para identificar *qué vamos a comparar*, siendo este el caso de los planes de desarrollo entre los municipios de Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma, Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala considerando que juntos conforman la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo, que es por excelencia la más grande en la entidad territorialmente hablando y la que más número de habitantes tiene. Consecuentemente, la respuesta al *para qué compararlos* consta de verificar si están armonizados o no con el diseño institucional vigente y en qué medida se vinculan dichos Planes Municipales de Desarrollo entre sí por medio de su estructura e integración de ejes rectores, estrategias, objetivos y las metas; a la vez que contrastaremos el nivel de asociación entre dichos planes con el enfoque de sostenibilidad que se propone en la Agenda 2030, que se alude como el principal referente exponencial de este tema. Todo lo anterior, debido a que forman parte de estrechas relaciones intermunicipal por razones de su connotación en el ámbito del desarrollo local.

Los resultados permiten evidenciar las hipótesis postuladas, que reditúan en un ejercicio isomorfista de los gobiernos municipales, solo por el simple y llano hecho de tener que formular un Plan Municipal de Desarrollo. Dando pauta a tener los elementos necesarios para formular nuestra propuesta en miras de hacer frente a todas esas áreas de oportunidad que históricamente trascienden en una ineficiencia gubernamental y administrativa para las instancias municipales.

*“El convulsionamiento de las ideas no es  
inmediatamente seguido del  
convulsionamiento de las instituciones,  
sino que de las ideas nuevas habitan  
largo tiempo en la casa de sus  
predecesores, que se ha hecho desolada  
e incómoda y la conservan aún por falta  
de alojamiento”.*

*- F. Nietzsche.*

## **CAPÍTULO 1**

# **EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO COMO ARQUETIPO INSTITUCIONAL**

## **INTRODUCCIÓN**

En este primer capítulo se abordan los referentes teóricos que dan sustento a la instancia municipal como una organización gubernamental y administrativa que, en el acontecer de su dinámica como principal eslabón del federalismo mexicano, deba atender las problemáticas inherentes a su ámbito territorial y que a su vez mitiguen las necesidades de la población que habita en su circunscripción. Además de los elementos anteriores, habremos de mencionar la base normativa que fundamenta el objeto de estudio en esta tesis de maestría, hablamos de los planes municipales de desarrollo como instrumentos que rigen este proceso planificador. De este modo se da un contexto general del ayuntamiento como institución gubernamental con los elementos estructurales que formalizan su actuar, en otras palabras, las finalidades que tiene adheridas como atribuciones al ser un ente autónomo. Se detallará la dinámica que asumen los integrantes de este órgano colegiado, como es el presidente municipal, los regidores y síndicos. Empero el papel que juega la administración pública y la burocracia como brazo ejecutor de las disposiciones que el ayuntamiento determina, serán explicadas desde su espectro más básico hasta llegar a la complejidad de sus protocolos de acción en el tenor de la planeación municipal.

Es por ello que resulta necesario encontrarse con las teorías institucional y organizacional que la Ciencia Política emplea como garantes del análisis en esta disciplina. Mismas que serán tratadas cronológicamente para comprender de mejor manera la evolución que el municipio ha tenido desde su concepción moderna en 1917

y su reingeniería en la década de los 80's y 90's para el caso mexicano. En este capítulo también se establecerán los andamios organizacionales que esta institución gubernamental considera para elaborar un Plan Municipal de Desarrollo y los procedimientos detectados desde su diseño institucional. Finalmente se hará una inferencia minuciosa de la estructura que tienen dichos instrumentos rectores de la planeación en esta esfera política y con ello vislumbrar la forma por la cual se erigen como mecanismos fundamentales de las gestiones municipales durante una periodicidad y de esta manera constituirse como la aproximación más evidente en cuanto a planeación gubernamental se refiere.

## **1. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: EL DISEÑO INSTITUCIONAL CONCEBIDO**

El punto de partida de esta tesis de maestría comienza con la instancia municipal, ya que los municipios en México figuran como la panacea del modelo gubernamental eficaz y eficiente, que sea capaz de resolver o mitigar las demandas más inmediatas de la población que habita en su territorio. Sin embargo, surgen las interrogantes de cuándo y cómo es que la instancia municipal asume un papel protagónico en el sistema mexicano. La historia municipal es muy basta y podemos remontarnos incluso previo a la conquista para hablar de los antecedentes que le darán origen, sin embargo, ese no es el propósito.

Podemos decir que el proceso evolutivo del municipio nos sitúa en 1983, cuando tiene lugar la reforma al artículo 115 Constitucional<sup>6</sup> que sentará el precedente del diseño institucional concebido para el gobierno y administración pública municipal, ya que las tareas de prestación de servicios públicos, proponer su ley de ingresos y

---

<sup>6</sup> Se cuentan con 15 reformas al artículo 115 Constitucional.

presupuesto de egresos, zonificación y sobre todo la de diseñar y formular el plan municipal de desarrollo, son fraguadas desde ese entonces y por lo tanto vigentes en nuestro tiempo<sup>7</sup>. Lo anterior es trascendental pues rediseñó la función administrativa de los gobiernos municipales con miras a fortalecer la libertad municipal, por lo que predispone al ayuntamiento a implementar un ordenamiento sistemático. Es por ello que los protocolos administrativos dejaron de ser burocráticos para orientarse concretamente a la flexibilidad de los gobiernos (Noguera, 2015).

Más tarde, en 1999 se publicará una nueva reforma al mismo artículo 115 constitucional<sup>8</sup> en el que el ayuntamiento, como órgano colegiado, es reconocido una institución de gobierno y máxima autoridad en el municipio. Ahora bien, abordemos el enfoque estructural del gobierno municipal, a respecto mucho se ha debatido con relación a la duración del mandato, y aunque desde el 2014 ya se permite la reelección en los municipios, en el estado de Hidalgo no aplica esta disposición puesto que el periodo de gestión es de cuatro años<sup>9</sup>. En el mencionado debate se consideran propuestas como las de Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar (2009) que explican dos posibilidades nuevas y paradigmáticas: primero, que la duración del mandato se alargue al menos al doble, pero sin posibilidad de reelección; segundo, conjugar la anterior con la reelección. Pero ¿cuál es el propósito? Centrarse en optimizar resultados en términos de alcanzar los objetivos planteados en el Plan Municipal de Desarrollo y madurez gubernamental a las autoridades municipales para cumplir sus metas. Esto hasta el momento es una limitante que parte de la justificación de ellos mismos en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 (INEGI, 2018)<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Para más información, véase el Diario Oficial de la Federación de 1983.

<sup>8</sup> Para más información, véase el Diario Oficial de la Federación de 1999.

<sup>9</sup> En el periodo de realización de esta tesis de maestría, se presenta la segunda gestión municipal con esta duración que es la temporalidad objeto de estudio. La primera gestión fue la de 2012 a 2016. Antes de ello, los periodos de gobierno eran de tres años.

<sup>10</sup> El Censo tuvo una cobertura temporal que abarcó los años 2015, 2016 y 2017. Los resultados se publicaron el 28 de febrero de 2018.

En este mismo enfoque estructural del gobierno, los mecanismos de elección del cabildo resultan atractivos de resaltar. La discusión propuesta por Arellano *et al.* (2009) versa en tres escenarios: las modalidades de elección de autoridades, las candidaturas independientes y la creación de partidos políticos municipales. Para el primer escenario, los planteamientos aluden a no elegir a la acostumbrada planilla que está integrada por el presidente municipal, el síndico y los regidores; sino que contempla generar contrapesos en la elección municipal, ya sea eligiendo al síndico por separado o bien, dividir al municipio en distritos electorales para que se elijan a los regidores con base en el modelo de diputados locales o federales y permitir una representatividad más tangible.

Sin embargo, como en el caso de los partidos políticos municipales, generaría una democracia muy costosa. En otro escenario, el de las candidaturas independientes, se convierten en una alternativa real a la preponderancia de los partidos políticos tradicionales. Empero, existe un tercer escenario que corresponde a la creación de partidos políticos municipales, ya que sería una consideración de particularizar la postura de los actores políticos en cuanto a la construcción de propuestas de campaña con una visión más territorial, aunque el elevado costo del financiamiento que ello requiere, sumado a la carga de trabajo de los institutos estatales electorales se traduciría en una condición mórbida.

Consecuentemente, el tema de la integración y representatividad del cabildo, se da por un presidente municipal y por los regidores y síndicos que la ley determine. Para el caso del estado de Hidalgo, el referente jurídico responsable de la delimitación de estos miembros por ayuntamiento es el Código Electoral del Estado de Hidalgo (CEEH, 2018), en el artículo 16 contempla inicialmente a la delimitación poblacional para establecer el número de integrantes del ayuntamiento, muy particularmente de los síndicos y regidores, bajo el principio de mayoría directa y el de representación

proporcional<sup>11</sup>, últimamente se destacan dos aspectos en cuanto al perfil de estos integrantes del ayuntamiento: la edad y el género.

Habrá que reconocer el gran avance de este órgano de gobierno, pero el papel que juegan las comisiones es una condicionante a fines de análisis y discusión profesional que incentiven la participación ciudadana para resolver los problemas públicos y a que tenga injerencia, por ejemplo, en el diseño, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. No podemos olvidar el papel de las autoridades auxiliares, que oscilan entre delegados, comisariados, comités de obra pública y los jueces municipales. En gran medida son actividades que se realizan sin una certeza en el ejercicio de sus funciones, que en la mayoría de los casos no están consagradas por un ordenamiento jurídico. De este modo, Gutiérrez (2017) señala:

La línea discursiva que sustenta teóricamente al pluralismo democrático está vinculada con la idea de que el ciudadano mediano tiene influencia en los asuntos públicos, pero no puede ejercer esa influencia por cuenta propia, sino que debe hacerlo en el marco de una mediación propiciada por la organización y estructura grupal. (pp. 211-212)

Por cuanto a la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal respecta, Arellano et al. (2009) observan el diseño de las estructuras organizacionales, en las cuales permea el error de adicionar nuevas funciones, pero

---

<sup>11</sup> Al respecto se contemplan cuatro escenarios para la integración del ayuntamiento: cuando la población es menor a 30,000 habitantes, corresponde: un presidente municipal, un síndico procurador, cinco regidores de mayoría relativa y cuatro regidores de representación proporcional. Cuando los habitantes son mayores a 30,000 pero menores a 50,000, la integración es de: un presidente municipal, un síndico procurador, siete regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional. Mientras que para municipios con más de 50,000 habitantes y que no rebasen los 100,000, toca: un presidente municipal, un síndico hacendario para la mayoría relativa, un síndico jurídico para la primera minoría, nueve regidores de mayoría relativa y seis regidores de representación proporcional. Finalmente, el último escenario es para municipios con más de 100,000 habitantes, quienes habrán de contar con un presidente municipal, un síndico hacendario para la mayoría relativa, un síndico jurídico para la primera minoría, once regidores de mayoría relativa y ocho regidores de representación proporcional.

con estructuras tradicionales. Además, se ha incrementado el número de empleados municipales en relación a los habitantes. En la misma dimensión, la preparación profesional de los funcionarios públicos se condiciona al nivel de educación que tienen. En ese sentido, el papel de la burocracia y el nivel de profesionalización<sup>12</sup>, que no es igual a preparación académica para Robles (2013) simboliza que:

El municipio, como toda institución del Estado, necesita de la implantación formal de un servicio profesional de carrera. Más aún cuando se reconoce como el gobierno más cercano a la población y, por tanto, al que se le exige con mayor prontitud resultados tangibles. (p.106)

La dinámica funcional, se enfoca por una parte en la eficiencia de la gestión municipal, que propiamente dicha, tiene sustento en la innovación. Al respecto Herrera y Colín (2014) afirman: “este modelo se inspira en la concepción organizacional weberiana, tiene su centro en la *racionalidad instrumental* (racionalidad medio-fin), la cual trata sobre la relación entre los fines que persigue el gobierno y los medios que utiliza para lograrlos” (p.123). Mientras que Tarragó y Brugué (2015) personalizan a la burocracia como un individuo musculoso, con gran fortaleza e imponente, pero que en el desempeño de una actividad es muy lento, sumamente torpe y hasta en cierto sentido, estúpido.

Entretanto, León y Meneses (2016) describen a la burocracia mexicana como arcaica, motivada por el clientelismo, tortuguismo, rutina excesiva, etc. Los gobiernos en México se alejan de toda lógica burocrática, que carece de una estructura y abusa de la rotación en el personal, haciéndolos preburocráticos. Por lo tanto, el desarrollo municipal requiere empezar por lo básico, la formación del personal que le integra, garantizarle estabilidad y posibilidades de desarrollo profesional. De no consumarse,

---

<sup>12</sup> El Servicio Civil de Carrera que se convierte en una aproximación que reivindica el funcionamiento pleno de la Administración Pública en nuestro país, pero que solamente se asume en el ámbito federal, por ello es importante no generar burócratas convencionales y capacitarlos para mejorar la administración pública de los gobiernos municipales.

el control de la discrecionalidad seguirá siendo el principal eje de acción de las burocracias, mismo que se fomenta a través de la corrupción (Pineda, 2018). En un contexto global, Ramió (2016) aclara:

A los empleados públicos se les debe exigir la misma disciplina y nivel de rendimiento que a los empleados privados. Solo los empleados públicos que ocupan puestos de autoridad y los que mantienen contacto con la dimensión política de la Administración Pública deberían estar blindados en aquellos aspectos vinculados y evitar la discrecionalidad, la arbitrariedad, el clientelismo y la corrupción de carácter político. (p.111)

Las relaciones intergubernamentales y la colaboración horizontal han ido incrementando en gran medida debido a las necesidades compartidas entre diferentes territorialidades, que asuman como indispensable la participación y colaboración de la sociedad y del entorno intermunicipal (Hernández, 2016). Tal es el caso de la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo, unidad de análisis de esta tesis de maestría, que pugna por la unificación espacial y asociación municipal, para vincularse en materia de servicios públicos y de infraestructura básica. La cuestión será determinar si se cumple a cabalidad, sea por coyunturas políticas o por hermetismo administrativo.

Completando este análisis del diseño institucional, debemos hacer mención de los puntos que increpan al Gobierno y Administración Pública Municipal. La legitimación, al respecto Arellano (2014) distingue que el gobierno no es productor de dichos bienes como si pudiera crearlos bajo un mecanismo en serie, es pues un generador porque una vez diagnosticada la problemática en la sociedad, resuelve el conflicto por esta vía. Y continúa infiriendo que los gobiernos generalmente son malos porque “no han sido capaces de establecer y entender las condiciones políticas y de negociación democrática necesarias que permitan generar resultados mínimos aceptables”, siendo las condiciones políticas y de gestión las que condicionan su actuar, y no las acepciones de estructura o capacitación como otros pretenden justificar.

Cabe mencionar, que el desempeño de los gobiernos municipales a partir de la Nueva Gestión Pública (NGP) en los años 80's, reconfiguró el diseño institucional como ya se ha expresado, aspirando al involucramiento de la población en la acción gubernamental. Ya lo decía Mejía (2013) al contemplar que el papel de la sociedad en democracia es, además de señalar problemas, plantear alternativas de solución y aportar colaborativamente. Aunque para Arellano (2014) la NGP es un modelo basado en resultados donde lo único importante es alcanzar el objetivo sin importar el cómo se consiguió, en una especie de "caja negra" como él redacta. Bajo esta óptica desacredita a la NGP, considerando que la búsqueda de la legitimidad sí importa el proceso pues es fundamental en su devenir. Ese proceso será el que constituya un eje de acción perfilado hacia la sociedad civil reconocida, que intérprete no sólo las posturas, sino el margen de maniobra en la consolidación de dicha interacción. Lo anterior se fundamenta con la aproximación de soluciones tecnocráticas, mismas que por la forma en que fueron constituidas fracasan tarde o temprano, y terminan por producir malos gobiernos.

El diseño institucional concebido en la instancia municipal, marca además una distancia estructural entre el ayuntamiento como instancia de gobierno y la administración pública en el ejercicio de sus funciones (Rojo, 2013). Otro elemento sustancial inherente en los gobiernos es la incertidumbre demostrada en la acción pública, por ejemplo, el amiguismo, el pago de favores y a la contratación improvisada del personal (Cedillo, 2014). Empero el protocolo de negociación que se implemente para resolver el conflicto resulta de la ecuación gobierno-disenso, que no deja paso a la especulación y en cambio sí interactúa de forma directa con los involucrados a pesar de las controversias existentes, ya que para el autor es justamente eso lo que permite el pleno reconocimiento de la sociedad, escenario en el que los gobiernos existen como criaturas políticas en busca de legitimarse. En el mismo sentido obtener resultados en un contexto político plural y de oposición es lo que distingue a los buenos gobiernos de los malos gobiernos, puesto que el disenso se convierte en un factor que juega a favor de la interacción y no necesariamente en contra como pudiera pensarse (Arellano, 2014).

En suma, esta es la instancia municipal sobre la que se depositan las esperanzas del análisis académico, dependencia que adolece de la *justa correspondencia* que cita Goodin (2003) como el criterio fundamental ya que es lo que hace a un objeto, bien diseñado, capaz de corresponder a su entorno, en ese tridente de la institución asociada a la coherencia interna-externa y la armonía del orden social; la conjetura más evidente son los planes, programas o proyectos, que el transitar de este trabajo de posgrado, analizaremos si en efecto van acorde a su entorno. Hay vías que imposibilitan aún más su actuar, como lo es la transición de autoridades y recursos financieros inequitativos (Olivos, 2013).

En la actualidad la capacidad de los gobiernos municipales va más allá, se enfoca como señala Chudnovsky (como se citó en Chudnovsky, González, Hallak, Sidders y Tommasi, 2018) en las capacidades que conforman un ciclo de construcción que son la *organizacional* para la concordancia entre las metas de la organización y los recursos, procesos e infraestructura con los que cuenta; la *presupuestaria* del monto en la organización; el *alcance* en la capacidad de llegar al público objetivo en el territorio y el bloqueo de resistencias de grupos organizados, tanto sociales como económicos; y la *política* para la construcción y ejercicio del poder. Los gobiernos municipales y sus administraciones son espacios institucionalmente frágiles que muestran rezagos en las capacidades de gobierno y gestión de las políticas públicas, con perfil académico y carencias en los niveles de experiencia y profesionalización de las autoridades electas y de los funcionarios municipales. La tendencia es a esquemas tradicionales de prestación de servicios y un diseño institucional sin capacidad de coordinación (Arellano et al., 2009) Por lo tanto deberán actuar sólo con base en los límites trazados, las normas, leyes, costumbres y tradiciones, es lo que sustenta por un lado su dinamismo y estructura organizacional, y por el otro, la gestión *per se*. No podemos soslayar el referente teórico que explica puntualmente estas acepciones, mismo que se abordará a continuación.

## 2. LA TEORÍA INSTITUCIONAL PARA COMPRENDER A LA INSTANCIA MUNICIPAL

Como ya se ha mencionado, el gobierno municipal es el responsable de la planeación municipal y de la construcción de un instrumento rector que establezca el protocolo de acción para tal efecto, que es el Plan de Desarrollo Municipal. Esta acción se da de manera sucinta en el ayuntamiento como máxima autoridad del gobierno y órgano colegiado. Luego entonces el ayuntamiento es una institución, con base en el diseño institucional concebido.

La teoría institucional explica este hecho y para entender qué es el institucionalismo, comencemos por identificar lo que es una institución. Según la Real Academia Española (2019) institución proviene del latín *Institutio*, *-ōnis*, entendiéndose como un organismo que desempeña una función de interés público. Desde un enfoque convencional y científico, para Brismat (2014) el término subyace en el latín *stere* y *sistere*, *statum*, *constitutio* e *institutio*, que significan “poner”, “fijar”, “establecer”, “edificar”; “regular”, “organizar”, “instruir”, “enseñar” y “educar”.

A pesar de que históricamente el uso y significado de la institución se ha desarrollado en las diferentes ciencias sociales, en sociología hay un vínculo permanente, definiéndola como la ciencia de las instituciones, de su origen y funcionamiento (Durkheim, 2001), también se le considera como las relaciones sociales fraguadas en el tiempo (Weber, 2005). Según la economía, esta modela a los individuos al determinar sus preferencias y valores *per se*. La ciencia política la estudia desde Aristóteles y Platón, quienes mostraron preocupación por sus efectos en la sociedad. Los estudios más actuales le otorgan gran relevancia e influencia sobre los miembros de la sociedad al establecer los parámetros del comportamiento y las reglas para el óptimo social (Buchanan & Tullock, 1962).

En el ámbito jurídico las descripciones se vinculan a los órganos constitucionales del poder soberano de un Estado o un organismo que desempeña

una función de interés público. Puede tener cualquier origen, pero desde el momento en que se rija por normas jurídicas, adquiere carácter de institución (Rojas, 2001). Mientras Hodgson (2011) dice son las reglas del juego en sociedad, restricciones humanamente concebidas que moldean la interacción humana. Por lo tanto, estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.

Por su parte Bobbio (1996) dice que las instituciones son sumamente frágiles y se pueden poner de cabeza descaradamente según el capricho de los hombres que están aferrados al poder. En conclusión, la naturaleza de la institución, es asumir que, de manera inherente, se establece por normas, reglas y rutinas; mismas que marcan el rumbo operativo de las organizaciones (Vergara, 2010). Una vez identificado lo que es una institución, es momento de describir la teoría institucional.

### ***Teoría institucional***

Es empleada en la Ciencia Política para poder explicar dos vertientes, la *dimensión institucional* y el *paradigma racional*. Comencemos mencionando que el segundo tiene una connotación estrictamente del pensamiento microeconómico, que asocia a las negociaciones, intercambios y los enfrentamientos que el individuo prioriza, es esto lo que determina sus preferencias. La *dimensión institucional* se orienta a los mecanismos de formación de las organizaciones o dependencias gubernamentales y administrativas, que son las que se estudian en esta tesis de maestría. Dichos mecanismos son causados por las diferentes identidades colectivas que están formalmente vinculadas con el marco institucional, mismo que habrá de regular por medio de *normas* a las *instituciones políticas*. Para ayudarnos a comprender este último término, nos remontamos a las palabras de Merino (2013):

Las *instituciones políticas* son el resultado de esas cavilaciones sobre las distintas formas en que los seres humanos queremos, debemos y

podemos vivir de la mejor manera posible. De modo que, esas instituciones simbolizan la traducción del entorno político en la concepción organizacional del Estado. De ahí que su incorporación al análisis de las públicas sea imprescindible, ya que de ellas depende la arena en la que se define la dirección de las mudanzas que se quieren lograr. (p.56)

Es por ello la discusión sobre las diferentes rutinas que las instituciones políticas producen, también se entrelazan con las organizaciones y la atención que dan en aras de su actuar y funcionamiento colectivo, consecuentemente, reguladas dada por las *normas* a lo largo del tiempo.

El institucionalismo es pues el proceso a través del cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad, que orienta la conducta de los individuos y la hace predecible para establecer juicios de valor (Goodin, 2003). Existen tres maneras por las que surgen las instituciones sociales: por accidente, evolución o intención. En la primera, se precede de un hecho fortuito casi deliberativo. En la segunda, obedece a una transformación social y de adaptabilidad. Finalmente, en la tercera, existe una intervención que persigue un propósito común que se traducirá en beneficios individuales o de grupo.

Bajo este supuesto es que, en la concepción del institucionalismo, existe una diferenciación temporal: el clásico o viejo y el nuevo. Comentemos pues, la primera dimensión, Robert E. Goodin (2003) distingue que las instituciones sociales eran la respuesta a los problemas de cada disciplina y el segundo se centra en las instituciones sociales y los organismos del estado, partiendo del funcionamiento en sus estructuras mediante un análisis multidisciplinario dividido en historia, sociología, economía y la ciencia política.

Con lo ya abordado en este tema, para Vergara (1997) “existe en un tiempo determinado y representan soluciones imperfectas y pragmáticas a los conflictos pasados” (Vergara, 1997, p.4). Este enfoque establece a las “pautas comunes y

predecibles del comportamiento en sociedad, incluyendo los hábitos de pensamiento y de acción generalmente compartidos” (Urbano, 2007, p.185).

Aquí veremos reflejados los postulados de la *elección racional* y el *conductismo*, pues Peters (2003) asume que en este último el individuo solo privilegia –como un actor autónomo– la búsqueda de su beneficio personal, con aseveraciones de índole sociológica y psicológica. Empero, la búsqueda de una condición alternativa que explique cómo estos individuos hacen sus propias elecciones en los asuntos políticos, producirá el enfoque de la *elección racional*. De este modo se explican las diferentes corrientes que formalizaron las bases de la Ciencia Política como disciplina, con la *prototeoría* probando el exceso de teorías a partir del empirismo; el *legalismo* que explica la influencia de la ley en el comportamiento de los seres humanos; el *estructuralismo* relatando la formación de sistemas políticos y la predicción del comportamiento; el *holismo*, redactando la dificultad de la generalización en las teorías y la utilización del análisis comparado; el *historicismo* revelando la concepción desarrollista en acciones de largo plazo; y el *análisis normativo* como trabajo no científico y sus bases en la relación de hecho-valor.

Lo anterior es el parteaguas para que la revolución conductista y racional de los años 50´s y 60´s sirva de sustento científico. Vergara (1997) justifica que el análisis se centrara en la atención organizacional, caracterizada por la escasez de recursos, lo que implicó se provocara una cadena de rutinas organizacionales comprometiendo el rumbo de las instituciones gubernamentales. La reacción institucional a este efecto fue mejorar la distribución de funciones en la organización para optimizar recursos, lo que no comprometía a los integrantes plenamente con la institución, ya que al final, las cosas tomaban su rumbo, directa o indirectamente. Más tarde, en los años 60´s y 70´s se tiende a un nuevo *paradigma racional*, el propósito era tomar decisiones a partir de un modelo de racionalidad limitada enfocados a ideales óptimos –sin una garantía de asumir información de manera completa para tomar decisiones y ser más reactivos a la coyuntura– y alternativos con modelos más complejos –como el bote de basura– pero con ambigüedades en las preferencias.

Consecuentemente, la segunda diferenciación de esta teoría es el *nuevo institucionalismo*, el cual contempla a los “esquemas, normas y regulaciones humanamente divisados que permiten y constriñen la conducta de los actores sociales y hacen predecible y significativa la vida social” (Vergara, 1997, p.4). Este enfoque estipula “una colección relativamente perdurable de normas y prácticas organizadas, incrustada en estructuras de significado y de recursos que son relativamente estables” (Torres, 2015, p.125). Partiendo de Peters (2003) “el elemento más importante de una institución es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno” (p.36). Precisamente el surgimiento del nuevo institucionalismo en los años 80’s, presenta enfoques multidisciplinares explicados en el siguiente mapa del argumento<sup>13</sup>:

La figura que se muestra a continuación corresponde a los enfoques del nuevo institucionalismo con la acepción de mejorar los postulados del conductismo y la elección racional, pero reasumiendo el interés por el estudio de las instituciones políticas *per se*, mismos que March y Olsen (citados en Peters, 2003) lo caracterizan por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo. Para lo cual se establecen cuáles son los fenómenos y se hará hincapié en versiones teóricas y enfoques basados en motivaciones y la maximización de las decisiones políticas con rumbo, reflejados en el comportamiento de los miembros de una institución basados en incentivos y no necesariamente por normas o valores.

Como podemos notar, en efecto nos permiten contrastar las diferentes disciplinas por las cuales se basa: la normativa o política, la económica o racional, la sociológica o conductista y la histórica. Por tal motivo garantiza comprender a la institución municipal y su comportamiento político, su estructura formal y por supuesto la que más permea, que es la informal.

---

<sup>13</sup> Con base en la representación del conocimiento de Agustín Campos Arenas (2005).

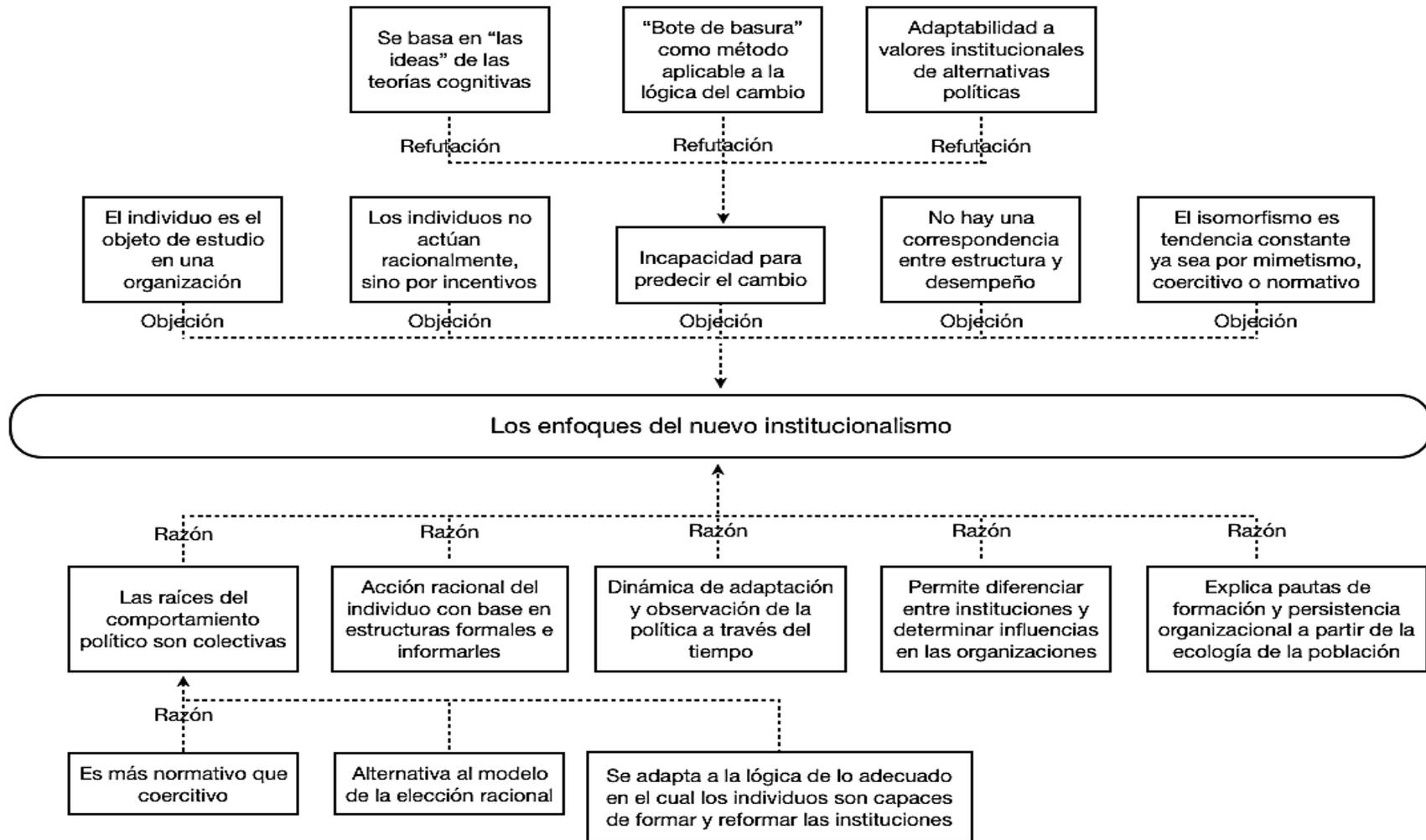


Figura 1: Mapa del Argumento sobre los enfoques del nuevo institucionalismo, elaboración propia a partir de Peters (2003).

La figura anterior facilita también determinar su influencia en la organización municipal, es decir la administración pública municipal en cualquiera de sus secretarías, direcciones, coordinaciones o departamentos. Claro está que la interacción que esta tuvo y tiene para con la población, detonará en el planteamiento que habrá de alcanzarse en el futuro, sea inmediato o de largo alcance. En síntesis, reconoce la debilidad o fortaleza del municipio como institución.

### **3. LA TEORÍA ORGANIZACIONAL Y SUS CONSIDERACIONES PARA LA INSTANCIA MUNICIPAL**

Toca turno de conocer el postulado de la teoría organizacional con el fin de interpretar el desempeño que los municipios de la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo tienen en el ámbito de sus competencias. Como en el tema anterior, comenzaremos distinguiendo lo que es una organización. Para Vergara (2010) la investigación de las organizaciones debe ser integral sin caer en juicios de valor que no sean objetivos para el aprendizaje, de este modo entendemos que:

Es un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada (...) esto implica que no todas esas personas realizan las mismas actividades (...) para obtener metas u objetivos compartidos por todos (...) se diseñan los puestos, se desarrollan mecanismos de coordinación entre ellos y se busca a las personas adecuadas para desempeñarlos. Cada miembro de la organización se especializa en una actividad particular ya sea administrativa, técnica, directiva u operativa. La especialización permite una mayor eficacia al realizar la actividad y la coordinación de acciones lleva a resultados mucho más productivos que si el trabajo se realizara sin especialización. (p.19)

El mismo Vergara (2010) menciona que no basta la buena voluntad política, ya que un gobierno coordinado debe su éxito a una buena organización y desarrolla cronológicamente los siguientes elementos básicos para entender a las organizaciones: a) *estructura*, que se explica con el enfoque de la burocracia expuesto por Weber y el estudio del proceso decisorio abordado por Taylor; b) *factor humano*, se considera al liderazgo y la estructura informal; c) *toma de decisiones*, que esboza su clasificación conforme a las rutinas, la racionalidad limitada y la satisfacción; y d) *entorno*, que profundiza el contexto organizacional tanto rutinario, como por redes.

En ese sentido, León y Cruz (2016) contemplan que este término comienza a investigarse por los anglosajones a principios del S. XX con un origen ortodoxo, rígido y positivista. Está pensado a partir del conocimiento en la profesionalización del trabajador, donde el centralismo es un factor extra organizacional y la heterodoxia una alternativa para interpretar su realidad. El análisis organizacional, dicen los autores, sufre una reestructuración en Inglaterra y se fundamenta en el proceso de toma de decisiones por lo que ya no solo se basará en las personas, sino en el grupo desde una dimensión cualitativa, convirtiéndose en dinámica y no más estática ni unilateral. Es por ese motivo que surgen nuevos enfoques teóricos que expliquen mejor esa realidad en las organizaciones. Una vez que dictaminamos lo que es una organización, mencionaremos el referente teórico.

### ***Teoría Organizacional***

Los principales adeptos que este referente marca, van ligados a “las relaciones humanas, la organización burocrática, el proceso de toma de decisiones, la visión sistémica en términos de sistema cerrado y abierto, la relación con el entorno” (Barba, 2013, p.144). Sin embargo, son diversas las consideraciones teóricas que según Hall (1996) nos permiten comprender los comportamientos de las organizaciones y los

fenómenos que se construyen alrededor de ellas, mismos que se representan en seguida:

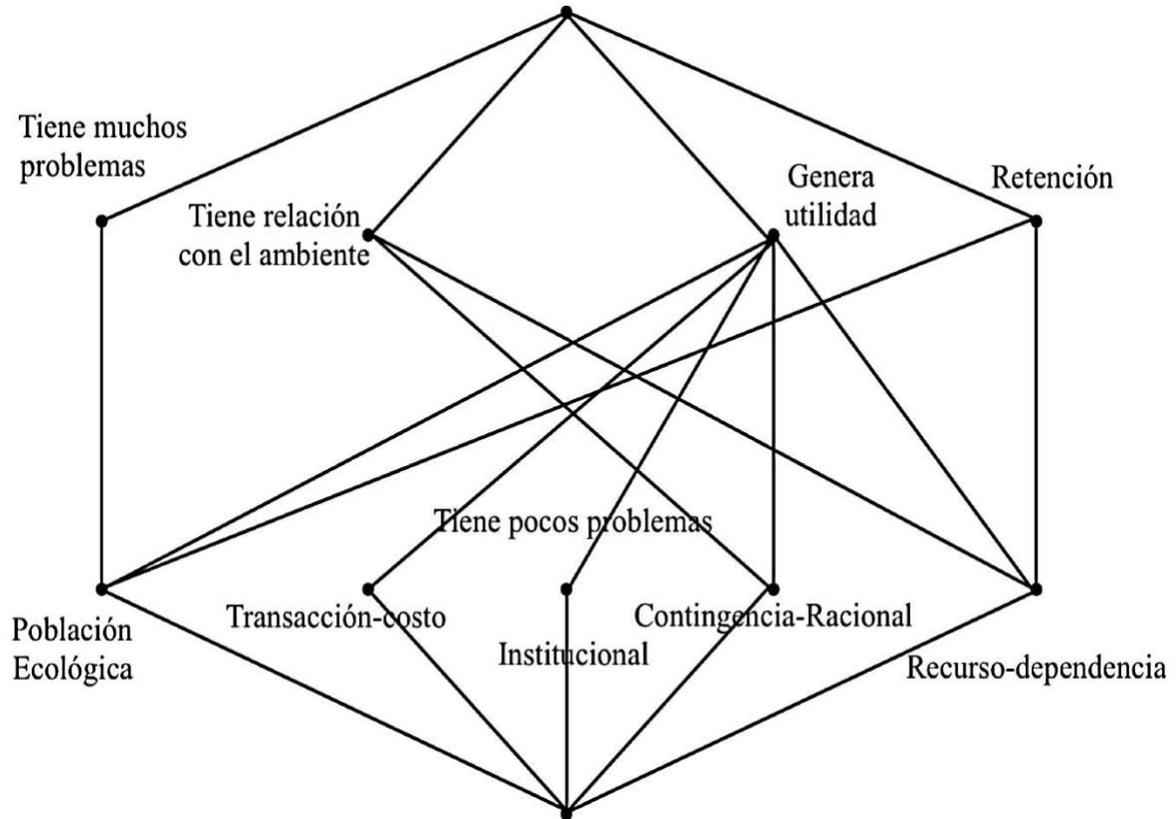


Figura 2. Rejilla de Conceptos sobre las Teorías contemporáneas de las Organizaciones, elaboración propia a partir de Hall (1996).

La anterior rejilla de conceptos<sup>14</sup> distingue cinco modelos: *población-ecología*, *recurso-dependencia*, *contingencia-racional*, *transacción-costo* y *el institucional*, los cuales explicaremos de manera general:

i) El modelo *población-ecología* “pretende que los factores ambientales seleccionan aquellas características organizacionales que mejor se ajustan al ambiente” (Aldrich y Pfeffer, como se citó en Hall, 1996, p.299). Como la figura anterior anticipa, presenta muchos problemas dicho modelo ya que los cambios y

<sup>14</sup> Con base en la representación del conocimiento de Agustín Campos Arenas (2005).

adecuaciones con el ambiente pueden ser voluntarias o no, en pocas palabras es más de reacción que de prevención o planeación.

ii) El modelo *recurso-dependencia* tiene concordancia con la economía política de las organizaciones, ya que las decisiones se toman dentro de la organización misma y no por factores externos manipulando el ambiente para su ventaja, sin embargo, en cuestión de los recursos, estos pueden ser interorganizacionales (Aldrich y Pfeffer, como se citó en Hall, 1996).

iii) El modelo de *contingencia-racional* no se basa en metas, pero tampoco se basa en una postura simplista, pues asume criterios de efectividad, que como Scott (como se citó en Hall, 1996) pugna “la mejor forma para organizarse depende de la naturaleza del ambiente con el cual se tiene que relacionar la organización” (p. 309).

iv) El modelo *transacción-costos* surge de la escuela económica y aplica particularmente a las organizaciones del sector privado, ya que se encamina al intercambio de bienes y servicios, aunque se apega más al costo que a la producción.

v) El modelo *institucional* se ocupa de entender la estructura y funcionalidad de las organizaciones, que generalmente se sostienen por el isomorfismo institucional el cual domina constantemente la forma de las dependencias no lucrativas y que las hace ver más homogéneas (DiMaggio y Powell, como se citó en Hall, 1996).

Los enfoques teóricos antes expuestos nos permiten sintonizarnos en el contexto de las organizaciones como un todo, que increpan a los individuos que las integran y las funciones que tienen dentro de ellas, también a la toma de decisiones a partir del tipo de representación que tengan y el entorno en el que se congregan. Esta situación nos permitirá analizar el tipo de dinámica organizacional que presentan los gobiernos municipales en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo y por ende las afectaciones que la planeación municipal tenga, porque como se ha establecido, los esfuerzos en esa dirección les atañen a estas organizaciones locales y al involucramiento permanente de la población.

## ***Estructura organizacional***

Mucho se ha mencionado a la estructura organizacional a lo largo de la teoría organizacional, pero debemos distinguir de manera puntual lo que representa. Hall (1996) la define como el medio complejo de control que se produce y recrea continuamente a partir de la interacción humana entre la división del trabajo, los rangos jerárquicos y las reglas y reglamentos de una organización.

Blau (como se citó en Hall, 1996) dice se refiere a “la distribución a lo largo de varias líneas, de personas entre posiciones sociales que influyen en las relaciones de los papeles de esta gente” (p.53). Por su parte, Swell (como se citó en Hall, 1996) menciona que “las estructuras configuran las prácticas de la gente, pero también es cierto que las prácticas de la gente constituyen (y reproducen) la estructura” (p.53).

Con base en todo ello, sus funciones son elaborar productos organizacionales y alcanzar objetivos, minimizar o regular variaciones individuales y establecer el ambiente donde poder ejercer el poder. La siguiente tabla expondrá las características y resultados de este enfoque, nos muestra esas condiciones representativas en la estructura de las organizaciones, por supuesto van ligadas al diseño institucional que con base en las reglas formales o informales determinan y construyen el ambiente en el tenor de su dinámica y prospectiva de los resultados a alcanzar.

Tabla 1.

### ***Formas y resultados de la estructura organizacional***

	COMPLEJIDAD	FORMALIZACIÓN	CENTRALIZACIÓN
Características	Contienen muchas subpartes que requieren coordinación y control	Involucra el control organizacional sobre el individuo	Distribuye el poder solo dentro de la organización

	Se diferencia en horizontal, vertical y dispersión espacial	Se tipifica en máxima y mínima a partir de procedimientos o reglas escritas	Sus propiedades son tamaño, tecnología y ambiente
Resultados	La complejidad se vulnera por presiones internas y externas	Generalmente incompatible con la profesionalización	Es directamente proporcional a la sociedad en la que radica
	La supervivencia depende de la adaptación a situaciones cambiantes	Los miembros siguen las reglas solo porque tienen que seguirlas	Dependiendo la relación con sus miembros se condiciona a la organización

---

Fuente: elaboración propia a partir de Hall (1996).

Esta tabla evidencia el énfasis en que radica el tipo de estructura que, en la diversidad de sus formas, se tienen de dos tipos: la *mecánica* que se basa en el supuesto de la burocracia de Weber, con esta estructura rígida, que responde a procesos y a la sistematización de funciones con una fuerte coordinación, que no dirime pesos y contrapesos entre sus miembros, sino todo lo contrario, los consolida de manera jerárquica. Y por otro lado tenemos a la *orgánica*, que es todo lo opuesto al anterior, ya que la flexibilidad es la que permea y por lo tanto se fortalece a partir del dinamismo en el que la actualización es permanente, conlleva que sus miembros adquieran un compromiso con la dependencia y que esta reconozca sus logros por medio de incentivos. No quiere decir que no exista una reglamentación, pero esta es adaptable al ambiente.

Este será nuestro fundamento en el objeto de estudio y nos permitirá situar la estructura organizacional, que en términos de la planeación municipal se orqueste en

la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo para el diseño de los Planes Municipales de Desarrollo.

### **3.1 ANDAMIOS ORGANIZACIONALES EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO**

El protocolo de acción que se orquesta alrededor de la planeación municipal, bien puede ser estudiado conforme a los *andamios que el ser humano erige* que entendemos gracias a North (2010) los cuales:

...se conforman de capital material y de capital humano (...) el capital material son todos los artefactos materiales que los humanos han acumulado, en particular las herramientas, técnicas e instrumentos que poseen para controlar su entorno; el capital humano es el conjunto de conocimientos que los humanos poseen, que toma forma en las creencias que sostienen y las instituciones que establecen para representar esas creencias. (p.143)

La figura que se ilustra a continuación en un mapa conceptual<sup>15</sup>, establece de manera convenientemente, lo que las instituciones y las organizaciones han dictaminado en la estructura formal e informal de sus procesos, toma de decisiones y dinámica. Para el caso de nuestro objeto de estudio, a continuación, profundizaremos en ese largo andamiaje de la planeación municipal.

---

<sup>15</sup> Con base en la representación del conocimiento de Agustín Campos Arenas (2005).

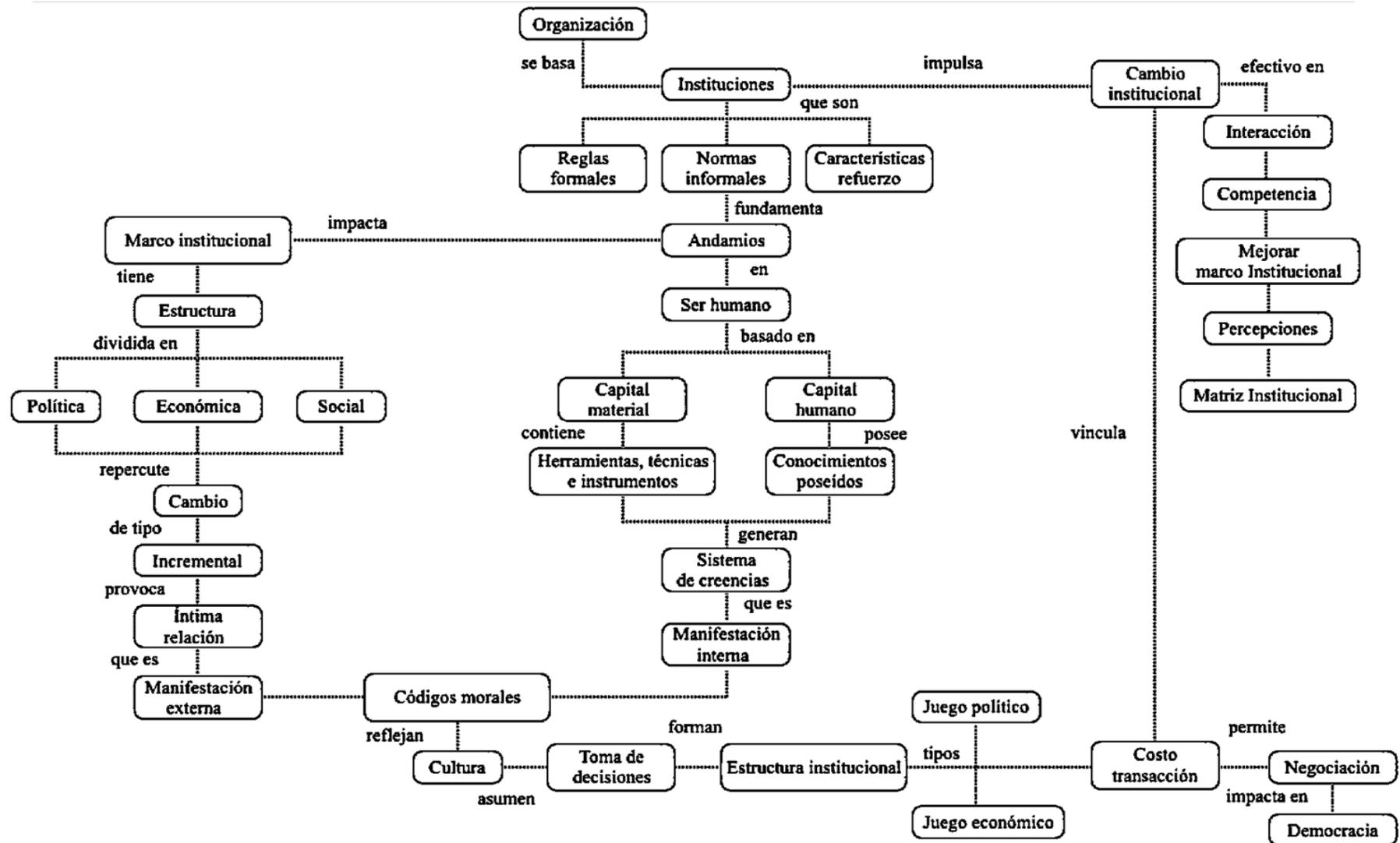
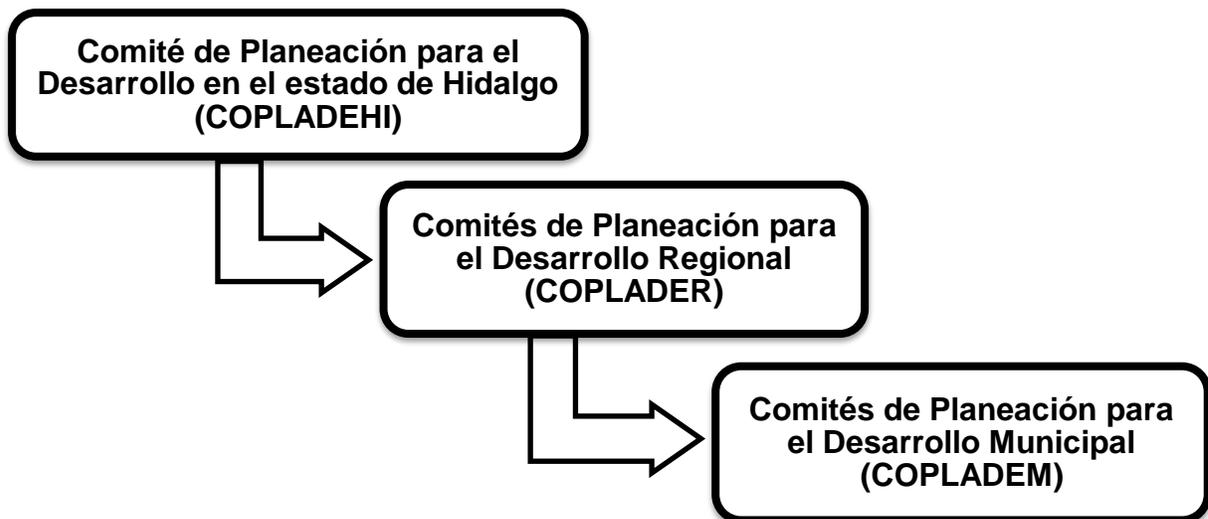


Figura 3. Mapa conceptual sobre los andamios que el ser humano erige, elaboración propia a partir de North (2010).

### ***Estructura de la planeación municipal***

Las organizaciones responsables de la planeación en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo se evidencian con fundamento en el diseño institucional que el gobierno estatal formuló en la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo (LPPEH)<sup>16</sup>. El andamio organizacional de la planeación municipal se somete a los siguientes mecanismos de coordinación:



*Figura 4.* Instrumentos de coordinación en el estado de Hidalgo, elaboración propia a partir de la LPPEH.

Como se puede observar en la figura 4, la coordinación para la planeación en el ámbito municipal obedece a la verticalidad diseñada institucionalmente de arriba hacia abajo, por lo que podemos decir de cada mecanismo lo siguiente:

---

<sup>16</sup> Última reforma publicada el 31 de diciembre de 2016 en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

- a) El *Comité de Planeación para el Desarrollo en el Estado de Hidalgo (COPLADEHI)* tiene en su haber nueve dependencias involucradas en su integración, las cuales son: el propio gobierno estatal con todos los titulares de las secretarías de la administración pública, el gobierno federal con un delegado, el congreso local con un diputado representante, el Congreso de la Unión con un representante por cámara, los gobiernos municipales tienen solo a un presidente municipal como miembro, el sector empresarial y miembros del sector académico y social.

De modo que los puestos que componen al comité por parte del gobierno estatal son el de presidente, coordinador general, secretario técnico, coordinador; mientras que al gobierno federal le asignan el secretario ejecutivo; y todas las demás dependencias participantes se asumen como vocales, en los cuales, por cierto, están además todos los titulares de las secretarías del gobierno estatal.

- b) En cuanto a los *Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER)*, como sucede en el caso anterior, también tienen una representación mecánica ya que quien encabeza la cadena de mando es el Coordinador General del COPLADEHI que es funcionario del gobierno estatal, el cual por cierto es una de las dependencias involucradas, junto al presidente municipal representante de la región en la que se trate, el gobierno federal y su delegado, los diputados federales y locales que pertenezcan a la región, el sector empresarial y los sectores académicos y sociales también de la región correspondiente.

En relación a los puestos que aplican en este comité, son muy similares al anterior caso: presidente ejecutivo y secretario ejecutivo le tocan al gobierno estatal, coordinador general y secretario técnico divididos en dos presidentes municipales de la misma región, y los vocales serán para el todos los demás con la participación también del gobierno estatal con la Secretaría de Contraloría.

- c) Si hasta este momento resulta interesante la verticalidad y sobrepoblación del gobierno estatal, en el siguiente punto del *Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)* se suscita un hecho que llama poderosamente la atención. Las únicas dependencias integrantes son el ayuntamiento y la presidencia municipal, los miembros del primero fungirán como vocales y el presidente del COPLADEM, secretario técnico y dos vocales más serán para el presidente municipal, el secretario municipal, el contralor municipal y los directivos municipales, respectivamente.

No se contemplan a los sectores empresariales, académicos y mucho menos cualquier otro miembro de la población. Lo anterior pone en tela de juicio el propósito de incluir a la “sociedad civil organizada” como pieza fundamental del engranaje en la planeación municipal.

En ese sentido, el INAFED (2009) respalda que el proceso de planeación del desarrollo municipal involucre la participación de los gobiernos federales, estatales y municipales y sus principales actores. Para su mejor comprensión, en la Tabla 2, damos muestra de la actitud procedimental que las organizaciones antes mencionadas, responsables de orquestar la planeación del desarrollo en el estado y el municipio contemplando el sustento teórico del modelo institucional en la organización y la estructura organizacional.

Se evidencia la similitud que guardan en el tipo de representación es mecánica, y esto pareciera obvio ya que la autoridad que la ejerce y emplea la supervisión es jerárquica, lo que formaliza este tipo de actitud procedimental y sienta precedentes institucionales en su implementación. Surge así un término que habremos de manejar con mayor precisión a continuación: *isomorfismo institucional*<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Las cursivas son nuestras.

Tabla 2.

***Los andamios organizacionales para la planeación municipal***

	COPLADEHI	COPLADER	COPLADEM
Objetivo organizacional	Realizar las reuniones plenarios para conducir el desarrollo estatal	Impulsar la Agenda Regional y Territorial del Estado de Hidalgo	Llevar a cabo el proceso de Planeación Municipal
Tipo de representación	Mecánica	Mecánica	Mecánica
Autoridad jerárquica	Gobernador	Coordinador General del COPLADEHI	Presidente municipal
Número de dependencias involucradas	10	8	2
Cantidad de puestos	6	5	3

Fuente: elaboración propia a partir del diseño institucional concebido en la LPPEH.

#### **4. ISOMORFISMO INSTITUCIONAL Y SU APROXIMACIÓN AL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO**

Como ya se ha explicado, la teoría organizacional describe más tangiblemente el acontecer de la planeación municipal desde su entramado normativo sí, pero sobre

todo estructural, hablamos del modelo institucional que DiMaggio y Powell (como se citó en Hall, 1996) creen existen en el campo de organizaciones similares o acondicionadas en la misma estirpe. Bajo este supuesto es que se concibe el isomorfismo desde tres razones señaladas en la siguiente tabla:

Tabla 3.

***Isomorfismo institucional y sus tipos***

	Coercitivo	Mimético	Normativo
Características	Reglamentos gubernamentales y expectativas culturales	Las organizaciones imitan o se modelan unas a otras	Proviene de las presiones para profesionalizar la fuerza de trabajo y la administración
Condición	Imponen una estandarización sobre las organizaciones	Las organizaciones se enfrentan a la incertidumbre y copian a otras organizaciones experimentadas	Las presiones externas e internas moldean el diseño organizacional
Ejemplo	Normas mínimas de salud a los restaurantes por medio de reglamentos gubernamentales	Modelos educativos de instituciones educativas exitosas o prestigiosas copiados por las que no lo son	Las exigencias de cumplimiento de las políticas gubernamentales

Fuente: elaboración propia a partir de Hall (1996).

Ahora bien, ya se ha dejado de manifiesto el isomorfismo y sus tipos, analicemos ahora el marco normativo de la planeación municipal –mismo que no deberá contravenir los ordenamientos federales y estatales– que se entiende no solo

para la zona objeto de estudio, sino para todo el estado de Hidalgo, que se explican en el siguiente cuadro:

Tabla 4.

***Estructura normativa para la planeación municipal en el estado de Hidalgo***

Base jurídica	Sustento	Consideración
CPEUM	Artículos 25 y 26	El Estado tiene la rectoría del desarrollo nacional Sistematiza la planeación nacional El Plan Nacional de Desarrollo: instrumento de intervención sectorial y ningún otro programa podrá contravenirlo
Ley de Planeación	En su conjunto	Determina cómo habrá de formularse el Plan Nacional del Desarrollo El Sistema Nacional de Planeación Democrática formulará los ejes rectores, las líneas de acción y los objetivos que priorizará el gobierno federal Establece los lineamientos por los cuales habrá de armonizarse la planeación nacional.
CPEH	Artículos 71, 82 y 83	Norma que el Congreso del Estado expida leyes sobre la planeación del desarrollo estatal El gobernador del estado será quien promueva el desarrollo local Los municipios participan con un ejercicio democrático y participativo
LPPEH	En su totalidad	Estructura y organiza a los actores responsables de la planeación. La planeación en el estado se hará con el Presupuesto Basado en Resultados (PBR)

Los planes municipales deberán estar valorados por el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)

Compromete al Sistema Municipal de Planeación Democrática en el proceso de formulación programática de los municipios

LOMEH	Artículos 53, 60, 61 y 189	Otorga las bases de la creación, estructura y operación del COPLADEM
-------	-------------------------------	----------------------------------------------------------------------

---

Fuente: elaboración propia

Conforme se explica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>18</sup>, la Ley de Planeación<sup>19</sup> a nivel federal, la Constitución Política del Estado de Hidalgo (CPEH)<sup>20</sup>, la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo (LPPEH)<sup>21</sup> y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo (LOMEH)<sup>22</sup>, resulta evidente que en cuanto a los municipios respecta, viene definida la ruta normativa para garantizar lo que habrán de seguir para constituir su planeación.

Sin embargo, resulta interesante qué tan trascendental es su rol en el diseño concebido<sup>23</sup>. O la aseveración de Sánchez (como se citó en Gómez, 2017):

En ese contexto existe una visión sin duda optimista que afirma que venimos transitando del viejo centralismo autoritario de partido hegemónico y ejecutivo fuerte hacia un verdadero federalismo democrático, que cuenta ya con crecientes bases para un desarrollo endógeno; sin embargo, existe también la visión opuesta, según la cual

---

<sup>18</sup> Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 2019.

<sup>19</sup> Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 16 de febrero de 2018.

<sup>20</sup> Última reforma el 16 de octubre de 2017, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

<sup>21</sup> Última reforma publicada el 31 de diciembre de 2016 en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

<sup>22</sup> Última reforma publicada el 30 de julio de 2018 en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

<sup>23</sup> Aunque todas las referencias jurídicas apuntan a considerar la democratización en el diseño de la planeación nacional, esta se formula en un ejercicio apenas perceptible para el fortalecimiento municipal.

la enorme heterogeneidad municipal que caracteriza al país, signada por sus notables precariedades en todos los campos, los ha orillado a mantenerse como simples gestores de programas públicos de los otros dos órdenes de gobierno (pp. 1158-1159).

Podemos inferir que desde este planteamiento se habla de un isomorfismo coercitivo, mimético y sobre todo normativo para la planeación municipal en su estructura y procedimiento desde las instituciones y organizaciones responsables de ello. Este será el fundamento teórico que nos garantizará conocer a partir de su comprobación en el análisis de los Planes Municipales de Desarrollo para los municipios en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo. Pero antes de ello, conozcamos los que representa este plan en el esquema institucional.

## **5. EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO Y SU CONTEXTO EN LA ACTUALIDAD**

Para comenzar a estudiar el Plan Municipal de Desarrollo, debemos concretar en primera instancia el proceso que le da origen y sustento. El proceso de planeación es definido por el INAFED (2009) “como el conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazo, permitan formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo” (p.5).

Con la figura 5 que se muestra a continuación, queremos mostrar el proceso sistemático que todo gobierno municipal debe realizar como parte de un área organizacional de su administración pública, en el que la participación ciudadana activa desempeñe un rol constante para la correcta realización.



Figura 5. Etapas de la planeación municipal, elaboración propia.

Es así que para Sánchez (2010) la condición es conforme a la siguiente:

Aunque ha tenido diversas acepciones, a últimas fechas se identifica como una estrategia, a últimas fechas se identifica como una estrategia idónea para la resolución de asuntos de interés público o como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa. La referencia más frecuente alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social (p.618).

La descripción de este proceso inicia con la *formulación*, que involucra la toma de decisión del gobierno municipal para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, considerando un diagnóstico económico y social que refleje la situación real del municipio, delimitando sus objetivos con base en las prioridades que se quieran alcanzar de manera urgente o necesaria, estas se orientan en estrategias y políticas

a seguir, que establecerán el cómo y de qué manera consumarlas, para luego asignar responsables directos por las áreas o dependencias municipales que tendrán programas operativos periódicos y es aquí donde resulta importante contemplar la previsión de recursos (materiales, humanos, financieros y técnicos) . Sin embargo, es en esta fase del proceso que la comunión gobierno – sociedad deberán trabajar codo a codo (INAFED, 2009).

Una vez concluida este paso, es momento de su *discusión y aprobación*, la cual corresponde al ayuntamiento, en sesión de cabildo, pues no olvidemos que es ahí donde que como órgano colegiado analiza la factibilidad del mismo, para después, supervisar su cumplimiento.

De manera paulatina y sistemática se realiza el *control* de las actividades para identificar el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, para localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido (INAFED, 2009, p.6).

Finalmente, la *evaluación* sirve de valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la planeación y durante la ejecución del plan hasta consumarse —nuevamente, hipotéticamente hablando— y determinar si hubo logros para mejorar las experiencias en términos programáticos. El presidente municipal, en ejercicio de sus funciones, es el responsable de la *ejecución* de las premisas establecidas en el plan, Ahí el rol que juega la administración pública municipal y peculiarmente la burocracia, determinará el éxito o no de su implementación. La disyuntiva oscila en saber armonizar el plan en la estructura interna, ya que podrá ser el mejor diseño —hipotéticamente hablando—, pero si no saben qué llevar a cabo, el augurio es malo.

Todas las etapas antes expuestas están planteadas con el firme propósito de concretar el objetivo principal, que es el instrumento rector denominado Plan Municipal de Desarrollo. Ante eso, es necesario retomar los principios característicos de esta acción de planear, que se representan de la forma siguiente:

Tabla 5.

***Principios característicos en la acción de planear***

Principios	Propósito	En qué se basa
Racionalidad	Selección de alternativas de acción	Conocimiento científico y el razonamiento sistemático
Previsión	Anticiparse a los cursos de acción futuros	Diagnóstico y las proyecciones observadas
Universalidad	Prever las consecuencias	Aplicar todas las fases del proceso administrativo
Unidad	Integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico	Homogeneización de actividades de forma ordenada y coordinada
Continuidad	Formulación del siguiente plan	Dinamismo en la consecución de las tareas realizadas
Inherencia	Involucramiento de todos los actores responsables	Delimitar objetivos factibles de alcanzar
Flexibilidad	Ajuste de la planeación ante los casos imprevistos	Adaptabilidad de metas a las relaciones sociales

Fuente: elaboración propia a partir de Ramos y Cienfuegos (citados en Gómez, 2005).

La tabla anterior, sin soslayar la multidiversidad de la planeación en los municipios, nos lleva a distinguir áreas de oportunidad para una resiliencia programática, vemos casos de municipios que estructuran sus planes de desarrollo y otros municipios que carecen de dicho plan. En el estado de Hidalgo, de los 84

municipios, solo 39 realizaron actividades de planeación urbana, ejecución del desarrollo urbano y ordenamiento territorial<sup>24</sup>.

Dejando de actuar en este rubro un total de 45 municipios; es decir el 46% de efectividad un ejercicio de planeación real. Mientras que, en el rubro de ejecución de la planeación del desarrollo urbano, solo 28 municipios afirmaron esta aceptación, entretanto 52 no lo hicieron y 4 municipios no proporcionaron información; lo que representa el 33% de efectividad. Resulta evidente el desdén en la consideración programática y la incipiente estructura de planeación en un ejercicio gubernamental por parte de los municipios a pesar de la implementación de la política planificadora en nuestro país desde los años ochenta con la normatividad establecida.

### ***El Plan Municipal de Desarrollo***

La definición con la que más congeniamos es la que establecen Aguirre y Casillas (citados en Gómez, 2005), mencionando que:

...es un instrumento aprobado por el ayuntamiento que precisa los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo urbano municipal, y que contiene los montos de los recursos que serán asignados a tales fines, y establece las unidades administrativas y los responsables de su ejecución. (s/p)

Complementariamente podemos también considerar que es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En él se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los

---

<sup>24</sup> Con información del *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2016*, INEGI. Para mayor referencia consultar en <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>

órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio. En este plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales y que son aquellos programas que el ayuntamiento elaborará para el período de un año de administración municipal.

El Plan de Desarrollo Municipal es un documento que refleja el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio. Debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada período constitucional de la administración municipal y las adecuaciones o modificaciones que sea necesario introducir, se referirán a acciones y programas de corto y mediano plazo (INAFED, 2009, p.6).

La formulación del Plan de Desarrollo Municipal, como ya se dijo, es competencia del comité de planeación municipal, así lo establece el marco normativo dispuesto para tal efecto. Sin embargo, de no existir dicho organismo, el responsable de su elaboración será el ayuntamiento. Aunque, una vez formulado, es menester de este órgano colegiado, la aprobación, quien a su vez determinará qué unidades de la administración pública municipal serán responsables de su ejecución, evaluación y control.

Ya que ha sido aprobado el Plan de Desarrollo Municipal por el COPLADEM y posteriormente en el ayuntamiento por medio de sesión de cabildo, se procederá a elaborar los programas a través de los cuales se instrumentará el plan (INAFED, 2009). Es ahí donde el papel de las comisiones juega un papel importantísimo para adecuar sus planes de trabajo con esta prioridad. La estructura que debe tener un Plan Municipal de Desarrollo con base es la expuesta en la siguiente figura:

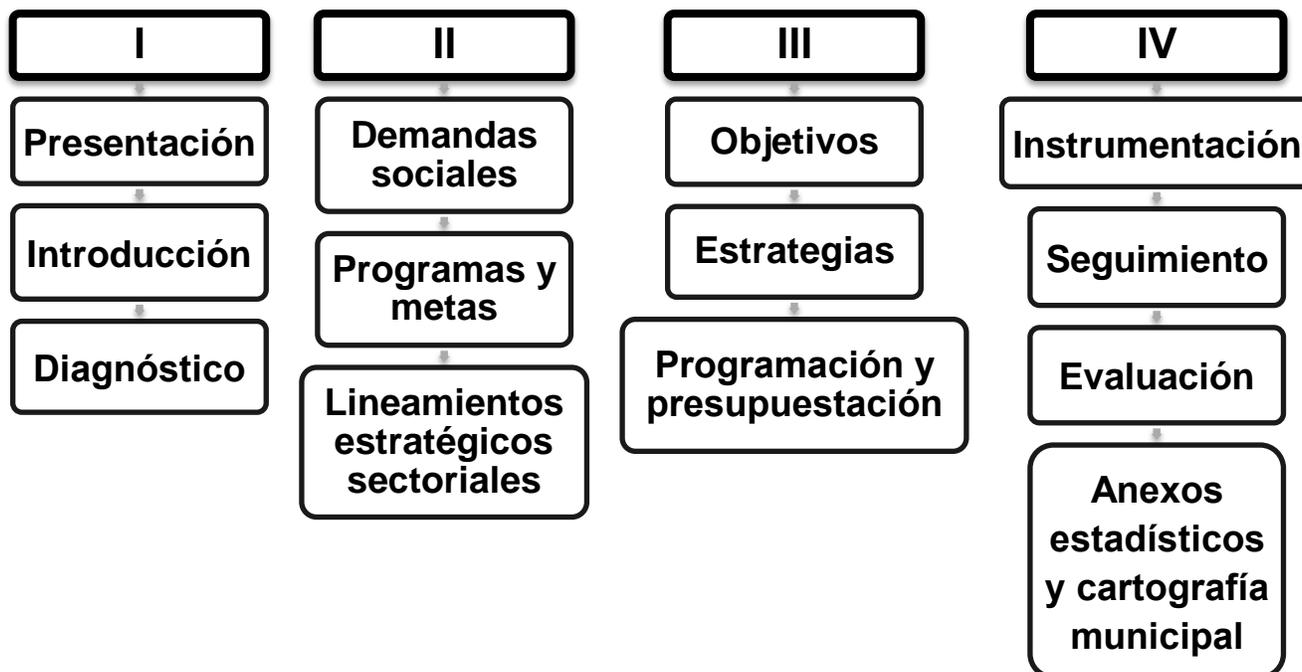


Figura 6. Estructura del Plan Municipal de Desarrollo, elaboración propia.

La figura anterior representa de manera general la estructura básica que deben contemplarse en el Plan Municipal de Desarrollo, nosotros hemos catalogado por bloques de integración. En el primero se encontrarán los elementos que dan un panorama de lo que se pretende saber del mismo plan y el contexto en el que se versa: presentación, introducción y el diagnóstico situacional. En el segundo profundizamos sobre ese contexto de manera particular y consideraremos: las demandas sociales, programas y metas, y los lineamientos estratégicos sectoriales. En el tercero, se detalla el protocolo de acción y la sistematización funcional del plan, veremos: objetivos, estrategias, programación y presupuestación. Finalmente, y no menos importante, la parte que enfatizará de los quehaceres constantes del plan: la instrumentación, seguimiento y evaluación. Como apéndice consideramos los anexos estadísticos y cartografía municipal.

Independientemente de este referente, podemos hallar en la gran mayoría de PMD, que los gobiernos municipales privilegian describir la historia del municipio, los centros turísticos –si los tuviera–, la descripción poblacional y demás acepciones. Empero, principalmente, la postura personal y partidista a la que corresponda el presidente municipal. En el desarrollo de esta tesis de maestría se hará un análisis comparativo de los Planes Municipales de Desarrollo en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo para evidenciar y contrastar lo manifestado en el presente capítulo

*“Los hombres pueden decidir con plena conciencia de su desarrollo para en adelante por una cultura nueva, mientras que antes era inconscientemente y al azar como se desarrollaban: hoy pueden condicionar mejor la producción de hombres, su alimentación, su educación, su instrucción, organizar económicamente el conjunto y la destrucción de la tierra, pesar y ordenar las fuerzas de los hombres en general, los unos en relación a los otros”.*

*- F. Nietzsche.*

## **CAPÍTULO 2**

# **ENTENDIENDO AL DESARROLLO COMO BASE DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL**

## **INTRODUCCIÓN**

En este segundo capítulo detallamos cómo se entiende al desarrollo en su contexto teórico y las implicaciones evolutivas que ha tenido a lo largo de la era moderna. Partiendo de ello comenzaremos a vislumbrar los diferentes tipos de desarrollo prospectados, hasta llegar a la acepción que en la instancia municipal se contempla para formular el Plan Municipal de Desarrollo. En ese sentido, delimitamos el proceso que se ha diseñado de forma institucional y que a su vez compromete a los gobiernos municipales a emplear como estrategia de formulación de sus políticas, ahí es donde radica la importancia de conocer de manera fehaciente lo que es el desarrollo y la responsabilidad que implica hablar de él como propósito de planeación y objetivo factible.

Posteriormente hacemos hincapié en la modalidad mayormente debatida y referida en los diferentes compromisos internacionales y nacionales de los gobiernos en sus tres esferas, es decir el de la sostenibilidad. Es por ello que contemplamos a su principal exponente, la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas como herramienta aprobada por la gran mayoría de las naciones que forman parte de este compromiso a corto, mediano y largo plazo. Justamente este nuevo enfoque –en su consideración programática, más no en su discusión académica– es la base fundamental de la agenda que contempla diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y que además constituyen estrategias que los gobiernos locales pueden asumir

dependiendo las características y coyunturas imperantes en sus diferentes estilos y afinidades programáticas y ejecutarlas conforme a la disponibilidad de sus recursos.

Para comenzar a conocer el espacio geográfico objeto de estudio, que es la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo, abundamos en la descripción general de los siete municipios que la integran, se consideran mapas para su mejor comprensión y permitan ser la base del análisis a desarrollar en los siguientes capítulos. En suma, en este capítulo conoceremos la concepción del desarrollo y su vinculación en los gobiernos locales visto desde su instrumentación en la zona objeto de estudio, como referente geográfico y de estrategia de sostenibilidad.

## **1. LA PLANEACIÓN MUNICIPAL: BASES CONCEPTUALES**

Partamos de la identificación de la planeación y lo que representa en el contexto del proceso sistemático y organizacional de los gobiernos, municipales en este caso:

Es la búsqueda creativa, organizada, sistemática, sistémica y comprometida de incidir sobre el futuro. Planear implica formular escenarios y determinar objetivos y metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos, evaluar etapas, resultados, y asegurar el control de los procesos. (Miklos, 1998, p.9)

Considerando que la planeación del desarrollo es un proceso racional que deberá incorporar de manera integral la aportación de propuestas de intervención que solventen las necesidades más apremiantes en el municipio del cual se trate, será el gobierno municipal quien a partir del diagnóstico situacional establezca los ejes

rectores que encaucen la gestión de la administración; y por medio de líneas de acción concretadas en mitigar los problemas y demandas de la población establezca los programas y proyectos asociados para su pronta intervención, sucede todo lo contrario.

La planeación en México es considerada una base de la definición de los principales problemas a resolver por parte del gobierno en turno –trátase del gobierno federal, estatal o municipal–, con base en el diagnóstico situacional que permite en un primer momento constituir una agenda que habrá de priorizar en función de los recursos humanos, materiales, técnicos y sobre todo financieros el protocolo de acción ante las necesidades imperantes detectadas. Lo anterior con el propósito de hacer frente a la incipiente transparencia gubernamental que esclarezca el rumbo a seguir en un corto, mediano y largo plazo y que permita vincular a la sociedad en la toma de decisiones que habrán de repercutir directamente en la población objetivo.

De tal suerte que, en 1983, siendo presidente de la República Miguel de la Madrid, se reconfigura el uso discrecional de los designios a los que habrá de enfocarse el gobierno y considerando los postulados de la nueva gestión pública (NGP). Se reforma la constitución federal para que sea el Estado quien, considerando la participación ciudadana, determine los ejes rectores y líneas de acción propicias para atender los problemas más inmediatos a mitigar. Es interesante puntualizar, además, la diferencia entre plan, planeación y planificación. Para tal efecto, se considera lo que Miklos (1998) menciona:

El *plan* representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La *planeación* implica el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio, la *planificación* representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad (p.9).

Existen varias consideraciones para conceptualizar a la planeación del desarrollo municipal. En primera instancia, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2009) la define de la siguiente manera:

Actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos, mejoramiento de las comunidades rurales. (s/p)

De tal manera se puede establecer que –desde una teoría positivista– la planeación del desarrollo en el ámbito municipal es trascendental y constituye la fase primordial de todo gobierno para su aplicación desde la administración pública, capaz de resolver los principales problemas que marcan la coyuntura y adaptabilidad vigentes. Por otro lado, Sandoval (como se citó en Gómez, 2017) considera desde una óptica más descentralizadora y contemplando la participación ciudadana activa, lo siguiente:

Es un proceso consensuado en que la comunidad define sus objetivos de desarrollo futuro y las formas para lograr estos objetivos, en la búsqueda del desarrollo local, entendido como el uso del territorio, sus recursos e intereses en relación con un modelo de su contexto histórico, cultural, económico, in situacional y geográfico (p.1154).

Partiendo de dicho supuesto se muestran a continuación los objetivos a conforme al INAFED (2009):



*Figura 7.* Objetivos para la Planeación del desarrollo municipal, elaboración propia a partir del INAFED (2009).

Sin embargo, desde su concepción se define la verticalidad de su forma, lo que generalmente predispone el pleno desarrollo de los municipios a partir del centralismo político y la descentralización administrativa. La aproximación de la planeación en los municipios del estado de Hidalgo se concreta a una sola cosa: formular el Plan Municipal de Desarrollo, mismo que deberá estar alineado al Plan Estatal de Desarrollo

y a su vez al Plan Nacional de Desarrollo. Motivo por el cual se traduce como un aparente ejercicio de isomorfismo institucional en el las relaciones intergubernamentales, se adoptan de manera vertical-descendente la manera de planear el desarrollo.

De este modo se centraliza este ejercicio que debería de ser vinculatorio entre la sociedad y el gobierno municipal, para desencadenar en una dinámica que asume un funcionario municipal o en el mejor de los casos, una consultoría.

## **2. TEORÍAS DEL DESARROLLO COMO PUNTO DE PARTIDA**

Para hablar del desarrollo es inminente remitirnos a la escuela económica, pues el término viene inicialmente asociado a consideraciones de esa índole. Es por ello que comenzaremos distinguiendo entre crecimiento y desarrollo, ya que son términos que suelen confundirse, en particular por los tomadores de decisiones en el aspecto gubernamental. El crecimiento se encarga de analizar cuáles son los elementos de valor que afectan de manera favorable o desfavorable la economía –sólida, dicho sea de paso– de un país, en función de sus ingresos y sin consideraciones externas.

El desarrollo por su parte, escudriña los factores que deberían beneficiar a las economías mayormente débiles en comparación con las que son fuertes o están consolidadas (Martínez, 2001). Pero suele existir un punto medio entre estos postulados que genera confusión, estamos hablando del desarrollismo, mismo que habrá de librar esa brecha entre países ricos y países pobres (Barredo, 2011).

Es entonces que los factores coyunturales, o bien, dirigidos a lo largo de la historia, son el motivo del surgimiento de teorías que sean capaces de interpretar y explicar la realidad imperante. Tal es el caso de lo que González (2006) considera el origen del pensamiento moderno del desarrollo, que justamente se verá detonado por

la crisis de 1929 en EE.UU. y que repercutirá a lo largo del mundo. Tanto fue su impacto que incluso este tipo de análisis se catapultó hasta la Segunda Guerra Mundial.

Por todas estas consideraciones es que comienza a tomarse con mayor ahínco por el claustro académico, particularmente sería impulsado por la disciplina económica. Esto no quiere decir que con antelación no se tengan esbozos en este sentido, la situación es que hasta este momento solo se discutía el crecimiento económico y el impacto en los estados-nación. En ese tenor, Guzmán (1986) identifica que para entender el desarrollo deba estudiarse a su antónimo el subdesarrollo, ya que “los términos se interconectan a través de una relación de opuestos: el uno niega al otro” (p.20).

Por lo tanto, Sunkel y Paz (como se citan en Guzmán, 1986) mencionan al subdesarrollo como:

Un conjunto de fenómenos interrelacionados que expresan desigualdades flagrantes de riqueza y pobreza, estancamiento y retraso respecto de otros países, desaprovechamiento de potencialidades productivas, dependencia económica, cultural, política y tecnológica. (p. 21)

Es así que definir al desarrollo puede implicar connotaciones varias, dependiendo el enfoque que se le quiera dar, pero la más aceptada es la que Perroux (como se citan en Guzmán, 1986) redacta en 1992:

Desarrollo es la combinación de cambios mentales y sociales de una población, que la tornan más apta para hacer crecer, acumulativa y durablemente, su producto real global. (p. 26)

Sin embargo, consideramos pertinente emplear la definición de Rodarte (2010) y que es integral en ese sentido:

...si queremos ir construyendo un nuevo concepto tendría que iniciar con que el Desarrollo es el proceso en que una sociedad utiliza al ambiente de una manera social racional e igualitaria, evitando la concentración, la sobreexplotación y vigilando la conservación absoluta de las plantas, animales y los aspectos físicos básicos para la vida. La siguiente parte del concepto debe referirse al hombre. Aunque en el ecologismo se exige que el centro de todo deba ser la naturaleza en realidad el hombre como parte activa en la destrucción está obligado en la reconstrucción y lamentablemente esta especie animal ha aumentado a un número en que solo él puede contribuir a regular el uso indiscriminado de los elementos naturales. (pp. 2-3)

Una vez diferenciada la concepción histórica del desarrollo, así como su diferenciación de crecimiento y por ende su definición, es momento de hablar de las teorías que lo fundamentan.

### ***Teoría del desarrollo***

Para el tema que nos convoca en esta tesis de maestría, el efecto del pensamiento del desarrollo habrá de estudiarse desde su referente teórico, comenzando por las tres principales corrientes que le dan origen, ilustrados en la siguiente tabla:

Tabla 6.

**Clasificación del desarrollo por corrientes.**

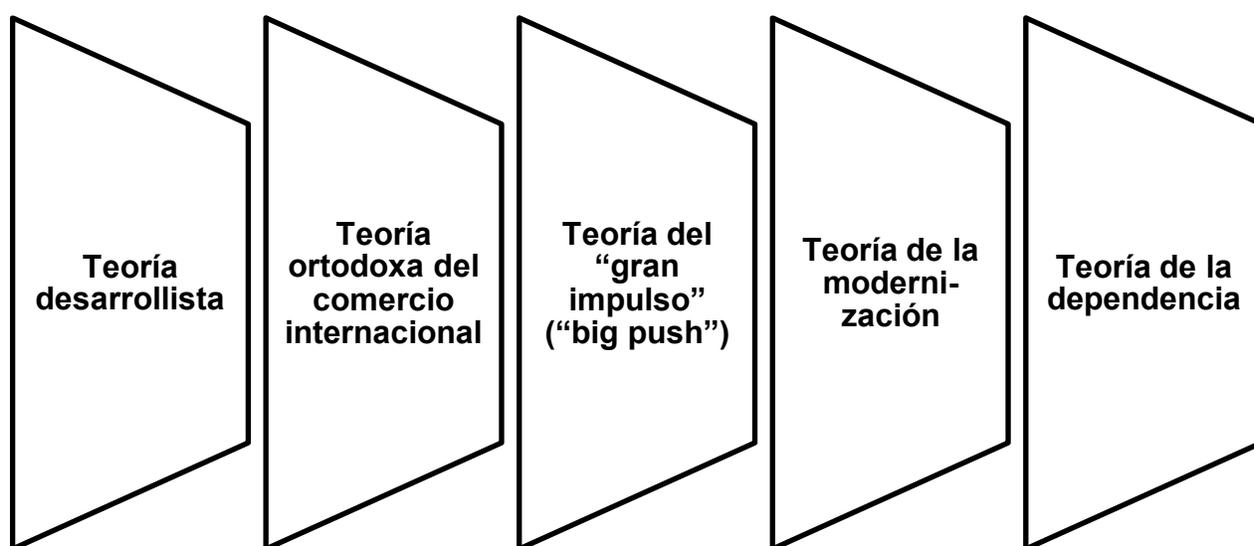
Corrientes	Representantes	Aportes
Clásica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adam Smith</li> <li>- David Ricardo</li> <li>- Thomas Malthus</li> <li>- John Stuart Mill</li> <li>- Carlos Marx</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acumulación de capital</li> <li>2. Crecimiento de la riqueza</li> <li>3. Productividad en el trabajo</li> <li>4. Fortalecimiento del mercado</li> <li>5. Salarios y renta de la tierra</li> <li>6. Distribución de la producción</li> <li>7. Nuevas tecnologías</li> <li>8. Materialismo histórico y distribución del trabajo</li> </ol>
Neoclásica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eli Heckscher</li> <li>- Bertil Ohlin</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relaciones estáticas y microeconómicas</li> <li>2. Costos comparados</li> <li>3. Política neoliberal</li> <li>4. Comercio exterior</li> </ol>
Keynesiana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- John Maynard Keynes</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Macroeconomía clave principal de la economía</li> <li>2. Estabilización a corto plazo</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con información de González (2006).

La tabla anterior señala las tres principales escuelas que habrán de teorizar al desarrollo: la clásica, neoclásica y keynesiana. Cada uno de los componentes se poder ver interrelacionados, por ejemplo, la escuela clásica tiene un fuerte posicionamiento en el estudio del crecimiento económico, por eso a partir de ello surgen las políticas económicas con miras a preservar el desarrollo individual. En lo que a la escuela neoclásica respecta, se planea una serie de mecanismos que favorezcan la apertura de mercados con la firme intención de pretender garantizar una mayor competencia y por lo tanto una baja en los costos de producción. El mismo González (2006) menciona que perdura este postulado en los países subdesarrollados con una serie de políticas

neoliberales. Y en razón de la escuela keynesiana, prácticamente se reincorporan los principios de intervención del estado, pero en el contexto macroeconómico con el que deberán pugnarse las políticas ideales que favorezcan el crecimiento económico.

De estas escuelas y sus componentes es que surgen los diferentes referentes teóricos, los cuales, por cierto, tienen una peculiaridad y es que cada uno proviene de un periodo de crisis económica, a continuación, se mencionan los seis postulados:



*Figura 8.* Esquema de las teorías del desarrollo, elaboración propia a partir de González (2006).

Es importante referir que las teorías ilustradas en la figura anterior, obedecen a un proceso evolutivo del mismo desarrollo, consecuencia del momento histórico del que se trate, desde la perspectiva macroeconómica y sobre todo política. Describamos cada uno de manera general:

i) La *teoría desarrollista* expresa la forma por la cual los países de América Latina crecerán al interior considerando un modelo de sustitución de importaciones.

ii) La *teoría ortodoxa del comercio internacional* asume el crecimiento hacia afuera en los países capitalistas del mundo a partir del enfoque que facilita la intromisión en países subdesarrollados.

iii) La *teoría del “gran impulso”* o también llamada “la alta teoría del desarrollo” se entiende como el soporte que las entidades externas dan al invertir en los países con problemas de crecimiento económico.

iv) La *teoría de la modernización* es una aproximación al desarrollo industrial pues vislumbra que los países pobres debieran dejar de lado la agricultura para crear industrias capaces de optimizar recursos y mejorar el crecimiento, con características de índole universal, realización y especificidad.

v) La *teoría de la dependencia* coteja que la problemática del subdesarrollo es resultado de las potencias imperialistas y del excedente en el crecimiento económico, por lo que la condición difícilmente cambiará.

Hasta este punto es que se han debatido las diferentes posturas teóricas del desarrollo, sin embargo, esta tesis de maestría basará su análisis en la interpretación del último referente teórico conocido como Desarrollo Sostenible, mismo que a continuación se ampliará.

## **2.1 DESARROLLO SOSTENIBLE: EL NUEVO REFERENTE**

En efecto, el Desarrollo Sostenible se concibe como un nuevo referente de la coyuntura imperante para todos los gobiernos del mundo. No solo es un postulado para los países desarrollados o subdesarrollados, todo lo contrario, los involucra por igual. Sin embargo, como recuenta González (2006) el concepto se había instaurado en el documento “Limites al crecimiento” (1972) y en la Conferencia de Estocolmo (1972), pero será en los años 80’s cuando la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente

y Desarrollo rinda el Informe Brudlant (1987) denominado *Nuestro Futuro Común*, con la intención de precisar que los problemas del medio ambiente se encuentran directamente relacionados con problemas de pobreza, alimentación, salud, vivienda y fuentes renovables de energía, definiendo al Desarrollo Sostenible como:

Un nuevo sendero de progreso que permite satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades. (s.p.)

Muy a pesar de los intentos, el informe resultó incompleto y considerado vacío y alarmante, los motivos principales fueron que no contempló costos de su implementación, que dejó al libre albedrío la responsabilidad de actores responsables de su ejecución y, sobre todo, que no podían especular sobre generaciones futuras debido a que el panorama en realidad era incierto. Algo que en la actualidad no se mira de la misma manera.

Las disyuntivas son varias, partiendo de posturas e ideologías económicas como políticas, resumiéndose a un futuro incierto y poco probable, a un liderazgo neoliberal que concrete solo beneficios para países desarrollados y llegando al manifiesto de que es improbable en un mundo globalizado. En síntesis, no había una concepción integral al respecto.

Llegaríamos a los años 90's y precisamente ECODES<sup>25</sup>, (como se citó en González, 2006) tiene la siguiente definición integrada:

Es un proceso dinámico en el que el manejo de los recursos naturales, la potencialización del ser humano, los mecanismos de concientización y participación ciudadana, el enfoque del desarrollo científico y tecnológico, la formulación de nuevos esquemas legales y administrativos, la orientación de la economía y la opción de principios éticos de

---

<sup>25</sup> Siglas de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica.

responsabilidad ambiental, fortalezcan las opciones para satisfacer las necesidades básicas actuales, sin destruir la base ecológica de la que dependen el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida futuras. (pp. 104-105)

Con la definición anterior vendría a sumarse en esta integración el desarrollo humano originado en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1990, que como se citó en González (2006) indica:

Es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, destacando la idea de que en principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, colocando en el punto de mira, tres oportunidades esenciales, entre ellas: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. (p. 112)

Con base en lo anterior y partiendo de que el ser humano es el propósito fundamental del desarrollo en términos generales, la concepción resulta reivindicarse. Más aún cuando la participación ciudadana en los procesos políticos, culturales, administrativos y económicos es ampliada (González, 2006). Surge así el empoderamiento y cooperación poblacional a partir de los miembros de la sociedad en cualquiera que sea el lugar.

Transitaría el tiempo y con él las investigaciones que profundizaran en este nuevo estilo de desarrollo, las investigaciones académicas no se hicieron esperar y las discusiones en la alta esfera gubernamental también. Hasta que en entrado el nuevo siglo se acrecentaron, mucho tuvo que ver la crisis del capitalismo y como ya se ha mencionado, es a partir de las crisis que surgen los referentes teóricos del desarrollo que busquen describir de mejor manera la solución a estos.

En suma, para esta tesis de Maestría es importante considerar lo que expresa Jeffrey Sachs (2015) como uno de los principales exponentes del tema:

El desarrollo sostenible implica también un enfoque normativo sobre el planeta, en el sentido de que recomienda una serie de objetivos a los que el mundo debería aspirar (...) en este aspecto normativo (o ético), el desarrollo sostenible pretende construir un mundo donde el progreso económico esté lo más extendido posible; la pobreza extrema sea eliminada; la confianza social encuentre apoyo en políticas orientadas al refuerzo de las comunidades; y el medio ambiente esté protegido frente a degradaciones inducidas por el hombre. Debe subrayarse que el desarrollo sostenible sugiere un enfoque holístico, en el sentido de que la sociedad debe perseguir simultáneamente objetivos económicos, sociales y ambientales. (p. 20)

Partiendo del mismo Sachs (2015) es que aludiremos al sentido normativo que se propone para el desarrollo sostenible y su posibilidad real en el contexto del que se trata, el cual en sus palabras:

Se orienta hacia cuatro objetivos definitorios de una buena sociedad: la prosperidad económica; la inclusión y la cohesión social; la sostenibilidad ambiental; y la buena gobernanza por parte de los principales actores, entre ellos los gobiernos y las empresas. Son objetivos ambiciosos, y no son pocos los obstáculos que se oponen al logro del desarrollo sostenible en la práctica. Pero también es mucho lo que se puede ganar. Hacer realidad el desarrollo sostenible en nuestro planeta superpoblado, desigual y degradado es el reto más importante al que se enfrenta nuestra generación. Los ODS deben ser la brújula y la estrella polar del desarrollo del planeta en el futuro, desde 2015 hasta mediados de siglo. (p. 21)

Es de esta manera que surgirá la Agenda 2030, como una propuesta de la ONU. Es importante mencionar que desde todos estos postulados teóricos han surgido diferentes estilos y comúnmente suelen adjetivarse<sup>26</sup> en función de la necesidad que apremie en un espacio temporal y territorial determinado. Así veremos al ser humano construyendo diferentes andamios del término desarrollo.

## 2.2 LA AGENDA 2030 COMO HERRAMIENTA DE SOSTENIBILIDAD

Como se ha explicado, una herramienta propuesta desde los estándares internacionales y mundiales para fomentar la participación activa —por más redundante que lo parezca— entre los gobiernos y la sociedad es la Agenda 2030, que incorpora de manera incremental en el esquema de la planeación del desarrollo soluciones que se perciben como factibles y que puedan ser adaptables al contexto vigente de manera global. En ella se plasma al desarrollo sostenible como su fundamento y será por medio de diecisiete objetivos que se clasifique a dicha agenda. A su vez, estos objetivos tendrán 169 metas que conjuran cada una de esas propuestas. Pero expliquemos de manera cronológica y detallada qué es, cómo surge y todos esos elementos axiomáticos que la componen.

La Agenda 2030 es una acción encaminada para el Desarrollo Sostenible y se define de la siguiente manera:

Es un plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, basado en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tiene por objeto asegurar el progreso social y económico sostenible

---

<sup>26</sup> Existen varios adjetivos al desarrollo, como el sustentable, el urbano, el rural, etc. Todo oscila dependiendo la zona, sector y estilo que en ello aplique. En suma, parten de los referentes teóricos ya expuestos y complementan las características políticas, económicas y culturales.

en todo el mundo y fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad (...) erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones; asegurar el progreso social y económico sostenible en todo el mundo, lo cual es indispensable para el desarrollo sostenible; además de garantizar los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la equidad de género. (INAFED, 2017)

La respuesta a la interrogante de cómo surge, parte del finiquito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por lo que se conviene un nuevo plan entre los países miembros de la ONU<sup>27</sup> en la Resolución 70/1, que justamente devenga de los resultados del plan anterior, solo que esta vez de manera incremental se plantean Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y surge así, la Agenda 2030 en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, llevada a cabo el 25 de septiembre de 2015, por lo que desde que se firma el tratado hasta el periodo fijado, serán 15 años de su implementación<sup>28</sup> (INAFED, 2017).

Como ya se ha mencionado, el concepto de desarrollo sostenible considera tres factores interdependientes y vinculados por igual, el económico, social y ambiental, pero sobre todo asume la preponderancia de los derechos humanos. Es por eso que son destacados en los diecisiete ODS e incorporados sistemáticamente, en palabras del documento original:

Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos

---

<sup>27</sup> Son actualmente más de 180 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>28</sup> México establecerá hasta el 26 de abril de 2017, el Consejo Nacional de la Agenda 2030.

también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad. (Agenda 2030, párrafo 3)

En cuanto a los indicadores mundiales que detallarán el avance realizado a escala mundial, corresponderá a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (CENU) establecer el marco del informe en Foros Políticos de Alto Nivel<sup>29</sup>.

Es entonces que la implementación de la Agenda 2030 cobra mayor relevancia puesto que es un compromiso que además de involucrar a los países miembros y firmantes como el nuestro, condiciona la suma de esfuerzos que respaldan el financiamiento internacional y nacional dentro de la Alianza Mundial de la que forman parte los gobiernos, la sociedad civil, las Naciones Unidas y demás entidades responsables (OIT, 2015).

### ***Objetivos de Desarrollo Sostenible***

Como se ha ido abordando a lo largo de esta tesis de Maestría, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son los diferentes aspectos que pretende alcanzar la Agenda 2030 en aras de fortalecer el desarrollo de este tipo en su más amplio sentido. Con ello vale mencionar lo que refiere la CEPAL (2016)<sup>30</sup> al respecto:

...la CEPAL toma esta visión y la analiza bajo la perspectiva de América Latina y el Caribe, identificando los desafíos y oportunidades claves para lograr su implementación en la región. Propone asimismo una serie de

---

<sup>29</sup> EL Foro Político de Alto Nivel es una reunión que se realiza de manera anualizada con el propósito de supervisar el avance de la Agenda 2030 bajo la tutela de la Asamblea General de la ONU.

<sup>30</sup> Postulado encontrado en su documento *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*.

recomendaciones de políticas y herramientas en torno a un gran impulso ambiental, con una alineación integrada y coherente de todas las políticas públicas —normativa, fiscal, de financiamiento de la inversión, de planeación y de inversión pública, social y ambiental— para el cumplimiento de la ambiciosa Agenda 2030 y marca la pauta para un desarrollo sostenible e inclusivo en la región. (p.8)

Con base en lo anterior, es que los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible contemplados por la Agenda 2030 son:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Es importante mencionar que todos estos son herramientas que buscan fortalecer las actividades que el gobierno y sociedad civil, de manera conjunta, alcancen en miras de fortalecer la sostenibilidad de sus ciudades desde su fase más básica, que es la planeación y que permeé de manera constante durante toda la realización de su instrumentación, que como hemos enfatizado recae en los Planes Municipales de Desarrollo. La efigie utilizada para representarlos en las campañas de socialización de la Agenda 2030 a nivel global es la que podemos ver a continuación:



Imagen de los ODS de la Agenda 2030 (2015).

Ahora bien, serán cinco los ejes sobre los cuales se dará soporte a la Agenda 2030 con el propósito de su fácil identificación y por lo tanto adecuación en la misma. Por supuesto que se insertarán a los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible antes mencionados, tal y cual se muestra en la siguiente figura:

Tabla 7.

**Los ejes de la Agenda 2030 y la integración de los ODS**

	Ejes				
	Personas	Prosperidad	Planeta	Paz	Alianzas
Objetivos de Desarrollo Sostenible	1. Pobreza	7. Energía	6. Agua	16. Paz y justicia	17. Alianzas
	2. Hambre	8. Empleo y economía	12. Consumo		
	3. Salud	9. Infraestructura	13. Cambio climático		
	4. Educación	10. Desigualdad	14. Océanos		
	5. Igualdad de género	11. Ciudades	15. Medio ambiente		

Fuente: elaboración propia a partir de UNESCO (2015).

Considerando así, la tabla anterior, es que describimos con base a la UNESCO (2015) lo que estos ejes representan comprendiendo el objetivo central que les da sustento. En cuanto al eje *personas*, corresponde poner fin a la pobreza y el hambre, y garantizar un ambiente sano, digno y en equidad que representan los ODS 1, 2, 3, 4 y 5. El eje *prosperidad* asume el asegurar que todos puedan disfrutar de una vida próspera y que todo progreso económico, social tecnológico se dé en armonía con la

naturaleza, y se acuña en los ODS 7, 8, 9, 10 y 11. Después al eje *planeta* le consta proteger el planeta de la degradación para nuestra generación y la de nuestros hijos, lo anterior se expresa en los ODS 6, 12, 13, 14 y 15. El siguiente eje es el de *paz*, que pretende fomentar sociedades pacíficas, justas e incluyentes, libres de miedo y violencia, que está normado en el ODS 16. Finalmente, el eje *alianzas*, que tiene el propósito de movilizar lo necesario para fortalecer una Alianza Global para el Desarrollo centrada en las necesidades de los más vulnerables, con la participación de todos, esto expresado en el ODS 17.

Claro está que no todos pueden ser considerados en el contexto de la ZMP, y que también es cierto debe partir esa planeación municipal de un diagnóstico situacional del establecimiento de las características, condiciones, recursos y problemas públicos a atender, donde dicha planeación deba ser prospectada armonizando a los ODS de la Agenda 2030. Por lo tanto, es tarea de cada municipio establecer en sus PMD el enfoque de sostenibilidad que ya se ha insistido en mencionar, más adelante, en el Capítulo 3 conoceremos el contexto real.

### **3. LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA, HIDALGO: UNA ESTRATEGIA DE PLANEACIÓN A NIVEL LOCAL**

Una Zona Metropolitana (ZM) se configura por Grupo Interinstitucional que es el responsable de delimitarla(s), está integrado por la Secretaría del Bienestar<sup>31</sup>, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El objetivo de esta configuración territorial consiste en vincular a los diferentes órdenes de gobierno en el tema de esta tesis de Maestría, la planeación,

---

<sup>31</sup> La otrora llamada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y que con el nuevo gobierno que encabeza el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, cambia su nombre.

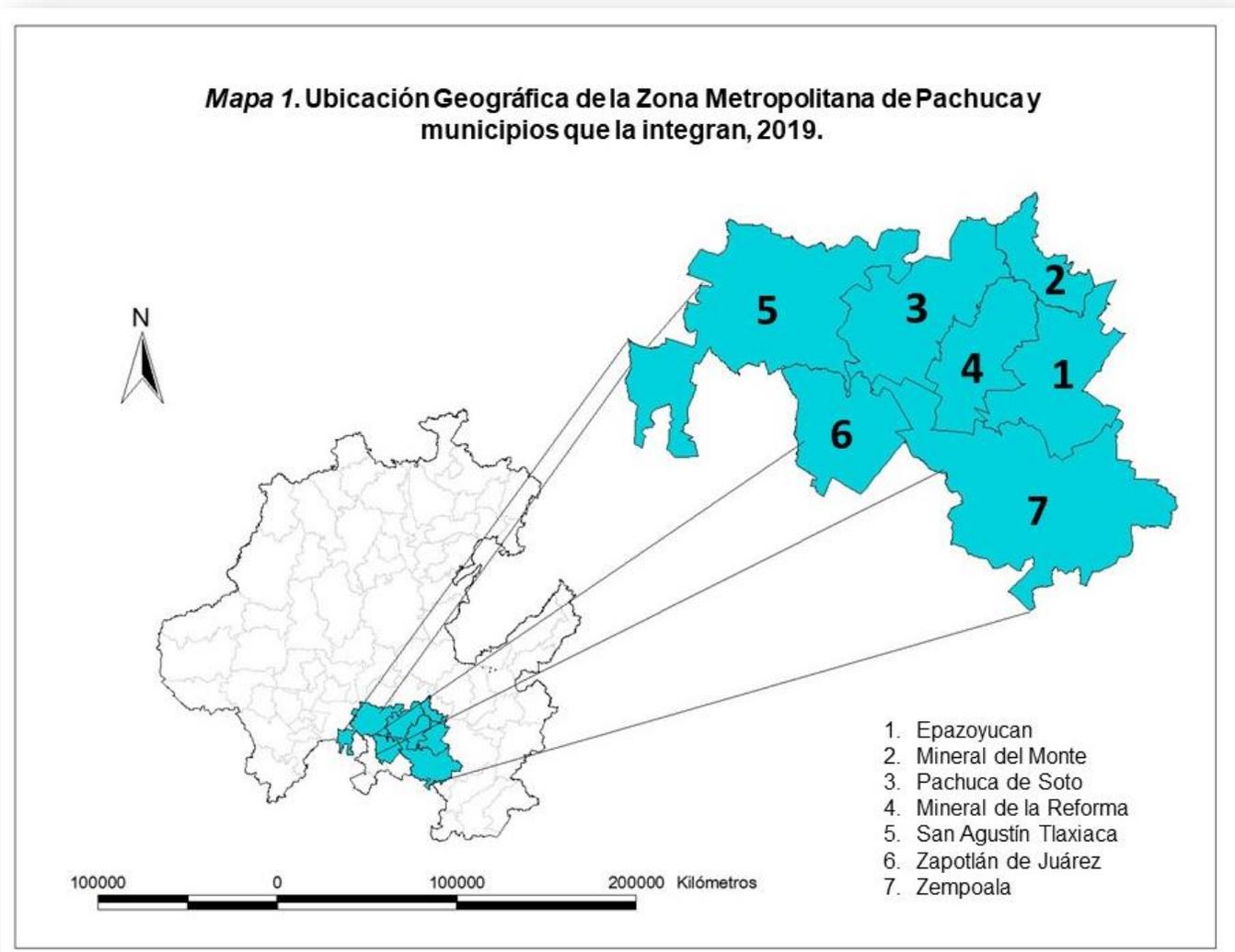
aunado a las dinámicas de gestión que estos gobiernos municipales, estatales y federal entrelacen entre sí. A decir por el INAFED (2017):

Una zona metropolitana es el conjunto de dos o más municipios o demarcaciones territoriales en los que se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio o demarcación que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. (s.p.)

Para el caso del estado de Hidalgo, se cuentan con tres ZM de las 59 existentes a nivel nacional: la de Pachuca, la de Tulancingo y la de Tula. La primera pertenece a las 19 zonas metropolitanas del país entre 500 mil y un millón de habitantes, mientras que la segunda y tercer zonas de la entidad forman parte de las 29 zonas metropolitanas del país que oscilan entre los 100 mil a 500 mil habitantes (COESPO, 2018).

La delimitación territorial sobre la que centraremos nuestro estudio en esta tesis de Maestría, es la Zona Metropolitana de Pachuca. En el tenor de este documento, el siguiente mapa situará al lector en el contexto de los siete municipios que la integran y permitiendo considerarla como la más representativa en la entidad, ya que incluye a Pachuca de Soto como la capital del estado; así como Mineral del Monte, uno de los municipios que preservan la denominación de *pueblo mágico* por la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal y que permite ser considerado precisamente como uno de los principales destinos turísticos en la entidad. Además, forman parte los municipios que tienen una conexión con la mancha urbana de la capital y que se han fortalecido con infraestructura habitacional y paulatinamente con la de servicios, hablamos de Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca y Zempoala. Probablemente esta pudiera ser una explicación simple del porqué de esta zona metropolitana.

El mapa que sigue permite identificar la ubicación geográfica de la ZMP en el estado de Hidalgo, con ello también los siete municipios que la integran. En cuanto a superficie, Zempoala es el municipio más grande ya que cuenta con 319.9 km<sup>2</sup>, le sigue San Agustín Tlaxiaca con 297.4 km<sup>2</sup>, Pachuca en tercer lugar con 154.1 km<sup>2</sup>, Epazoyucan tiene 140.8 km<sup>2</sup>, mientras que Zapotlán de Juárez y Mineral de la Reforma tienen una diferencia mínima entre sí con 117 km<sup>2</sup> y 114 km<sup>2</sup>, respectivamente, y finalmente 53.43 km<sup>2</sup> le corresponden a Mineral del Monte que es pues el municipio más pequeño de esta ZM.



Fuente: elaboración propia Información obtenida del Marco Geoestadístico Nacional 2018 del INEGI.

Veremos además que es una zona que guarda proporciones diferentes en cuanto a la delimitación poblacional y al número de localidades en ambas acepciones. La siguiente tabla permite conocer este escenario en los municipios involucrados:

Tabla 8.

***Situación poblacional y de las localidades en la ZMP por municipio***

Municipio	Población	Localidades	LL. UU	LL. RR
Epazoyucan	14 693	99	4	95
Mineral del Monte	14 640	20	1	19
Pachuca de Soto	277 375	28	3	25
Mineral de la Reforma	150 176	105	78	27
San Agustín Tlaxiaca	36 079	57	2	55
Zapotlán de Juárez	18 748	11	3	8
Zempoala	45 382	104	4	100
<b>Total</b>	<b>557 093</b>	<b>424</b>	<b>95</b>	<b>329</b>

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2015).

\* LL. UU. *Localidades urbanas*

\*\* LL. RR. *Localidades rurales*

La *Tabla 8* muestra que la población total en la ZMP es de 557 093 habitantes justificando así lo que anteriormente se había mencionado, que dicha zona está en la categoría de 500 mil y un millón de habitantes, convirtiéndola así en la más poblada del estado de Hidalgo. Resulta evidente que la capital del estado es la municipalidad más habitada, seguida de Mineral de la Reforma que tiene incluso mayoría de sumar

la población de todos los municipios restantes. Considerándose de esta manera que ambos municipios encabezan poblacionalmente a esta ZMP.

Por lo que al número de localidades se refiere, es interesante verificar que, si bien es cierto Zempoala es el municipio con mayor superficie en esta zona y pueda asumirse cuente con 104 localidades, Mineral de la Reforma es el sexto en cuanto a superficie le concierne en la ZMP, pero cuenta con 105 localidades que lo posicionan en el segundo lugar de este rubro. Por su parte, Zapotlán de Juárez que no guarda mucha diferencia en términos de superficie con Mineral de la Reforma, llegando a ganarle por muy poco, es el municipio que menos localidades tiene en toda la geografía metropolitana con 11. Sin embargo, Pachuca de Soto tiene 28 y Mineral del Monte 20, municipios clave en cuanto a prestación de servicios y principales destinos en la entidad.

Empero, la condicionante que más capta nuestra atención no es que sean más las localidades rurales en esta ZMP con 329 en total, sino que de las 95 urbanas con las que cuenta en su totalidad, 78 sean de Mineral de la Reforma y que Pachuca tenga tres. Este será un factor preponderante en términos de la planeación asumiendo la instrumentación que estos siete municipios deban tener para efecto de sus respectivos planes de desarrollo y que en nuestro tercer capítulo analizaremos con más detalle.

Conforme a la delimitación proporcional recordamos que esta es una condicionante que el diseño institucional contempla para integrar a los ayuntamientos que habrán de gobernar a sus municipios. Es por ello que, como se había mencionado en el *Capítulo 1*, el CEEH en sus artículos 16, 211 y 212 norma la integración de esos ayuntamientos a partir del proceso electoral efectuado en 2016, por lo que dichos resultados determinaron que los ayuntamientos quedaran como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 9.

**Integración del ayuntamiento por municipio en la ZMP**

Municipio	Escenario	Presidente	Síndicos		Regidores	
			MR	1M	MR	RP
Epazoyucan	1	1	1	0	5	4
Mineral del Monte	1	1	1	0	5	4
Mineral de la Reforma	4	1	1	1	11	8
Pachuca de Soto	4	1	1	1	11	8
San Agustín Tlaxiaca	2	1	1	0	7	5
Zapotlán de Juárez	1	1	1	0	5	4
Zempoala	2	1	1	0	7	5

Fuente: elaboración propia a partir de IEEH (2016).

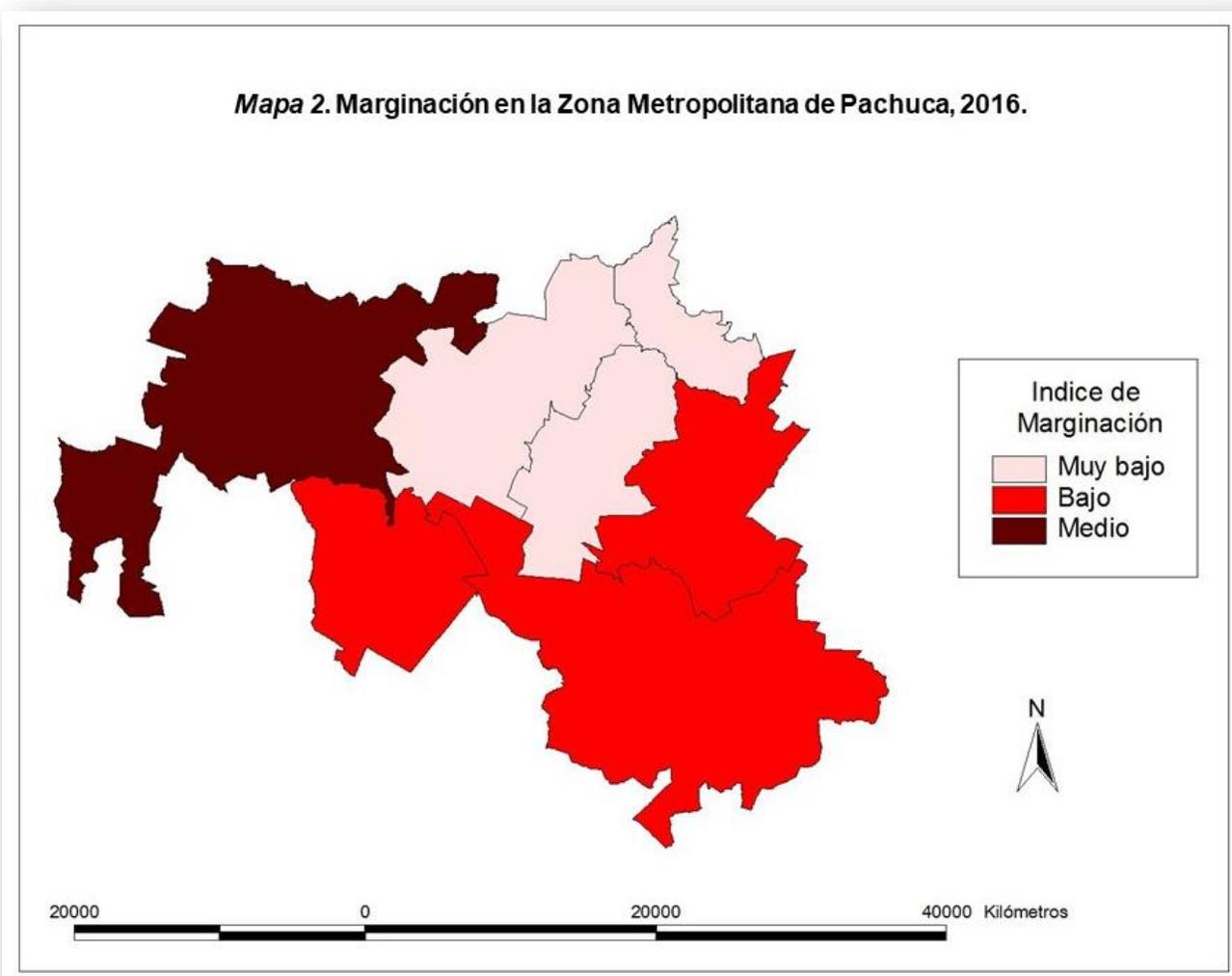
\* MR *Mayoría relativa*; 1M *Primer minoría*; y RP *Representación Proporcional*

Como se puede observar en la tabla anterior, Mineral de la Reforma y Pachuca de Soto pertenecen al escenario cuatro, cuentan con la figura de un presidente municipal, dos síndicos, uno de mayoría relativa perteneciente a la planilla ganadora y otro asignado a la primera minoría de las planillas con más número de votos, además de once regidores de mayoría relativa y ocho de representación proporcional<sup>32</sup>. Mientras que los municipios de San Agustín Tlaxiaca y Zempoala tienen un presidente municipal, un síndico de mayoría relativa llamado procurador y siete regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional, respectivamente. Mismo caso para los restantes municipios, pero con la diferencia en el número de regidores.

<sup>32</sup> Estos son asignados conforme los criterios de los artículos 211 y 212 del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

Para completar el contexto que mejor describa la situación de la ZMP es importante referir el Índice de Marginación (IdM) que aquí se presenta, ya que este es considerado un fenómeno crucial que representa el proceso de desarrollo y la manera por la cual disfruta la población de los servicios y beneficios en sus múltiples valores y dimensiones. En este sentido se incluyen a la educación, la vivienda, los ingresos monetarios y la distribución de la población como principales dimensiones socioeconómicas aplicables y sus formas de exclusión.

A continuación, el *Mapa 2* da muestra de esos datos para mejor ubicación:



Fuente: elaboración propia con información del CONAPO (2016).

Como podemos ver en el mapa anterior, el Índice de Marginación en la ZMP transita entre medio, bajo y muy bajo. No encontramos indicadores presentes en otras regiones como lo son alto y muy alto. En la *Tabla 9* consideramos los datos puntuales que nos facilitan la obtención de estos estándares:

Tabla 10.

***Índice de marginación en la ZMP por municipio***

Municipio	IdM	Grado
Epazoyucan	-0.88323	Bajo
Mineral del Monte	-1.20437	Muy bajo
Pachuca de Soto	-1.67503	Muy bajo
Mineral de la Reforma	-1.52417	Muy bajo
San Agustín Tlaxiaca	-0.05291	Medio
Zapotlán de Juárez	-0.9485	Bajo
Zempoala	-0.99445	Bajo

Fuente: elaboración propia a partir del CONAPO (2016).

\*IdM. *Índice de Marginación*

Con base en los datos que arroja la anterior tabla, asumimos que los municipios que conforman la ZMP no tienen una interrupción abrupta o necesidad compleja en la prestación de servicios públicos, que son mejor pagados los salarios en comparación a otras zonas para quienes tienen la suerte de contar con trabajo y que el ingreso monetario se encuentra presente a partir de empleos formales o informales y que el turismo deja una garantía considerable, que la educación tiene su fuerte en la

infraestructura para contar con escuelas de los diferentes niveles escolares y que en lo general, las localidades no se encuentran tan dispersas o aisladas.

Más adelante, en el Capítulo tres, analizamos los contenidos que los PMD tienen dependiendo su estructura y corroboraremos el grado de isomorfismo institucional.

*“Nuestro orden social se fundirá lentamente, como ha pasado con todos los órdenes anteriores, luego que el sol de las ideas nuevas brille con nuevo ardor sobre los hombres”.*

*- F. Nietzsche.*

## **CAPÍTULO 3**

# **METODOLOGÍA: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO EN LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA, HIDALGO**

## **INTRODUCCIÓN**

En este Capítulo habrán de considerarse las diferentes fuentes de información sobre las cuales se sustenta la planeación del desarrollo en cada municipio que integra la ZMP. Abordamos una revisión documental para referir de manera puntual la estructura y contenido de cada PMD para luego analizar que se apege al diseño institucional.

La precisión de las diferentes fuentes de información hará posible que las variables conocer desde la implementación del método comparado, qué tipo y nivel de isomorfismo se encuentran presente en los PMD de la ZMP y corroborar lo que se plasmó como hipótesis en esta tesis de maestría, que los gobiernos y administraciones municipales no realizan un ejercicio de planeación *per se* y únicamente extienden dicho documento como mero trámite más que por cumplir con el propósito fundamental de la planeación y por consiguiente, para lograr un desarrollo y atender los diferentes elementos del índice de marginación al que se encuentran sujetos por sus condiciones.

A lo largo de este apartado evidenciaremos no el ejercicio de planeación que los gobiernos hacen, pero sí la instrumentación que siguen y la puesta en marcha de los preceptos teóricos existentes para estos casos y que ya se han explicado en los capítulos que anteceden al presente. Por lo tanto, apegados al método científico de las Ciencias Sociales habremos de cumplir con esta enmienda y el propósito de nuestro trabajo.

## 1. METODOLOGÍA

Hemos basado nuestras consideraciones en los supuestos que Castro, Castro y Morales (2008) formulan sobre la construcción de conocimiento, a partir de la información obtenida para su comprensión y posterior análisis; de la verificación, que realicemos de los datos obtenidos conforme a la conexión que estos tienen con los referentes teóricos; y a la demostración, particularmente de los resultados que la consideración científica de las ciencias sociales exige. Es por ello que el método comparado de Sartori (1971) contribuyó a —como ya se ha dicho—, conocer, explicar e interpretar, ya que comparar consiste en cotejar una cosa con otra, porque como el autor afirma “la razón que nos obliga a comparar seriamente es el control (...). Para saberlo necesitamos mirar a nuestro alrededor, es decir, controlar comparando” (p.32). Dicho en otras palabras, este método de estudio justifica y desarrolla de manera especializada al método científico.

Por lo anterior, consideramos que es claramente comparable los siete municipios que integran la ZMP desde su PMD como instrumento rector que rige la planeación del desarrollo. Hacemos esa comparación desde la técnica de la revisión documental, sobre la que clasificamos, con base en los postulados de la literatura al respecto, su estructura para verificar si la cumplen o no. Observamos su adecuación al diseño institucional y, por lo tanto, el apego que tienen con los planes de desarrollo del gobierno federal y estatal, siempre que estos estuvieran involucrados con su margen de temporalidad para que, una vez detectado el resultado, determinemos qué tanto planean con base en los supuestos del desarrollo y deferencias del Índice de Marginación del que forman parte; o, por el contrario, copian de ellos por decirlo de una manera.

De esta manera se realizó una revisión de la literatura compuesta de tres fases: a) búsqueda y detección, b) obtención y c) consulta, con el fin de analizar con detenimiento los datos bibliográficos centrados en los aspectos relacionados con el PMD, así como la integración que tengan de una manera coherente y lógica. En

seguida, se procedió a valorar la información en una base de datos, para poder establecer una demostración de los resultados. Mucho nos ayudó el programa estadístico informático orientado precisamente a las ciencias sociales, el *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS).

## 1.1 FUENTES DE INFORMACIÓN

En la búsqueda y detección se analizaron los respectivos PMD que son las fuentes primarias que proporcionaron datos de primera mano y profundizaron en el tema. También, se examinaron fuentes secundarias que suministraron información esencial con el fin de obtener una visión global del tema, que fueron el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del periodo 2013 – 2018<sup>33</sup> y 2019 – 2020<sup>34</sup>, de igual manera el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2016 – 2022<sup>35</sup>. Ya que ambos se adecuan al periodo de gestión de nuestro tema de estudio que es el de 2016 a 2020, sobre el que se encuentran suscritos los gobiernos municipales en cuestión. A propósito de estas instancias de gobierno, los documentos que se revisan son: el PMD de Epazoyucan 2016 - 2020<sup>36</sup>, el PMD de Mineral del Monte 2016 - 2020<sup>37</sup>, el PMD de Mineral de la

---

<sup>33</sup> El PND de 2013 – 2018 corresponde al periodo del presidente Enrique Peña Nieto e impacta para los dos últimos años de los PMD de la ZMP, para mayor información favor de consultar

[https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)

<sup>34</sup> El PND de 2019 – 2020 es el vigente al momento de realizar esta tesis de maestría y compete al gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, para mayor información remitirse a

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

<sup>35</sup> El PED de 2016 es también vigente en este ejercicio, de modo que el gobernador Omar Fayad Meneses es quien lo encabeza, para mayor información revisar en <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/>

<sup>36</sup> El contenido de dicho plan es posible consultarse en el siguiente enlace:

<http://epazoyucan.hidalgo.gob.mx/descargables/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal/PMD%20Epazoyucan.pdf>

<sup>37</sup> La información de esta municipalidad conforme al ejercicio de planeación se obtuvo de:

[http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/039-MINERAL\\_DEL\\_MONTE/PMD\\_Mineral\\_del\\_Monte.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/039-MINERAL_DEL_MONTE/PMD_Mineral_del_Monte.pdf)

Reforma<sup>38</sup>, el PMD de Pachuca de Soto 2016 - 2020<sup>39</sup>, el PMD de San Agustín Tlaxiaca 2016 - 2020<sup>40</sup>, el PMD de Zapotlán de Juárez 2016 - 2020<sup>41</sup> y el PMD de Zempoala<sup>42</sup>

Finalmente, se consultaron fuentes terciarias, que fueron los ODS de la Agenda 2030 que hacían referencia al desarrollo sostenible como herramientas de planeación por parte de los gobiernos y administraciones municipales. Una vez identificadas las fuentes, por lo que a la obtención respecta, se procedió a localizarlas en las revistas académicas correspondientes y obtenerlas para su estudio detallado. Posteriormente, se realizó su lectura para extraer la información necesaria y relevante para la construcción de la revisión bibliográfica, como fuente de consulta.

## 2. INSTRUMENTOS Y DOCUMENTACIÓN DE LA BASE DE DATOS

Considerando que el objeto de estudio en este trabajo de posgrado es el isomorfismo institucional que prevalece en los Planes Municipales de Desarrollo de la ZMP, resulta fundamental conocer cuál es la estructura que tienen estos documentos eslabonados para el periodo 2016-2020 y la relación que guardan con los PND y PED con base en esa temporalidad. Para ello, conforme a los elementos teóricos que hemos descrito en la presente tesis de maestría, aplicamos las variables lógicas 1 y 0, para sí y no, respectivamente. De este primer instrumento, obtuvimos lo que se muestra a continuación:

---

<sup>38</sup> Pudimos extraer la información de carácter pública en el siguiente link:

[http://www.mineraldelareforma.gob.mx/Transparencia/articulo71/fraccionl/a/plan\\_municipal.pdf](http://www.mineraldelareforma.gob.mx/Transparencia/articulo71/fraccionl/a/plan_municipal.pdf)

<sup>39</sup> Este documento puede ser consultado en el siguiente enlace:

[http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/048-PACHUCA/PMD\\_Pachuca.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/048-PACHUCA/PMD_Pachuca.pdf)

<sup>40</sup> Información que se puede cotejar conforme a los lineamientos de la transparencia de los gobiernos en:

[http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/052-TLAXIACA/PMD\\_San\\_Angustin\\_Tlaxiaca.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/052-TLAXIACA/PMD_San_Angustin_Tlaxiaca.pdf)

<sup>41</sup> La siguiente liga facilita su consulta y verificación para los fines previstos en el presente trabajo:

[http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/082-ZAPOTLAN/PMD\\_Zapotlan.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/082-ZAPOTLAN/PMD_Zapotlan.pdf)

<sup>42</sup> Documento que puede verificarse en [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/083-ZEMPOALA/PMD\\_Zempoala.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/083-ZEMPOALA/PMD_Zempoala.pdf)

Tabla 11.

**Comparativa de la estructura del PND, PED con los PMD de la ZMP**

Estructura del Plan	PND		PED	PMD 2016-2020						
	2013-2018	2019-2024	2016-2022	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Presentación	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Introducción	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Diagnóstico	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Demandas sociales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Programas y metas	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Lineamientos sectoriales	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1
Objetivos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Estrategias	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Programación y presupuestación	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Instrumentación, seguimiento y evaluación	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1

Fuente: elaboración propia

En *Tabla 11* se hace alusión a la estructura que deben tener los PMD conforme a la *Figura 6* del Capítulo 1 de esta tesis de maestría, misma que en cuatro fases considera diez componentes básicos para este documento. Por lo tanto, se hizo la comparativa de los siete municipios que integran la ZMP con respecto al PED y los PND que tienen un vínculo con el tiempo de vigencia. Los resultados son interesantes, ya que solo un documento logra incluir todas las consideraciones y es el PND 2019 – 2024, puesto que a diferencia de su antecesor de 2013 – 2018 y el PED 2016 – 2022,

este si logra instaurar una *programación y presupuestación*<sup>43</sup>, teniendo como a las dependencias encargadas de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Educación Pública y por supuesto a la Secretaria de Hacienda y Crédito Pública. En el contenido de dicho plan, estas serán las garantes de programar y presupuestar conforme a los diferentes programas que manejan recursos financieros para la consecución y logro de los mismos.

Posteriormente, se observa que, cinco municipios sujetos en este estudio cumplen con nueve de diez elementos en la estructura de sus planes y que además coinciden en tener los mismos, dichos municipios son Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Zapotlán de Juárez y Zempoala. Sin embargo, San Agustín Tlaxiaca cumple con siete de los diez y Mineral de la Reforma apenas logra completar seis de diez; en ambos municipios se detectó que carecen de la instancia o bien el protocolo que se encargue de la instrumentación, evaluación y seguimiento del plan, e incluso para el último, lineamientos sectoriales como parte de su contenido. En general, detectamos que los municipios de la ZMP no introducen el principio de programar y presupuestar los recursos o estimaciones financieras para hacer frente a las problemáticas diagnosticadas y dar cumplimiento con los programas o políticas públicas que enarbolan al respecto. Además, se vislumbra una relación *ad hoc* de todos los PMD con el PED. Por lo tanto, consideramos que existe un alto grado de isomorfismo coercitivo en función de la estructura normativa y los instrumentos de coordinación que tienen establecidos en el ámbito local.

En cuanto a la relación que tienen tanto PND, PED y los PMD de la ZMP con la Agenda 2030 para conocer el grado de integración que esta herramienta confiere a los instrumentos de planeación antes mencionados, nos basamos en los cinco ejes que a su vez incorporan los ODS. Al respecto aplicamos las variables de 0 para bajo, cuando los ODS tenían del 0 a 25 % de su consideración por cada eje en los planes; 1 para medio, cuando los ODS simbolizan más del 25% hasta el 50% por eje en los planes; y

---

<sup>43</sup> Las cursivas son nuestras

2 para alto, cuando rebasaban el 50% de ODS en cada eje. Para ello, el siguiente instrumento lo expresa:

Tabla 12.

***Incorporación de la Agenda 2030 en el PND, PED y los PMD de la ZMP***

Ejes de la Agenda 2030	PND		PED	PMD 2016-2020						
	2013-2018	2019-2024	2016-2022	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Personas ODS 1, 2, 3, 4 y 5	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Prosperidad ODS 7, 8, 9, 10 y 11	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Planeta ODS 6, 12, 13, 14 y 15	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0
Paz ODS 16	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Alianzas ODS 17	2	2	1	1	1	1	0	0	1	1

Fuente: elaboración propia

Como se explicó en el Capítulo 2 de esta tesis de maestría al describir el origen, contexto y armonización de la Agenda 2030, en nuestro país se adoptó como una herramienta factible a partir del año 2017, a pesar de ser propuesta y entrar en vigor a finales del año 2015. Empero en la *Tabla 12* podemos cotejar que los gobiernos federal y estatal que diseñaron los planes de 2013 – 2018 y 2016 – 2022, respectivamente,

adoptan a la Agenda 2030 seis y cinco de los diez puntos probables, colocándolos en un promedio de 50% a pesar de que dentro del ejercicio de planeación se contempla a la adaptabilidad y la vigencia como parte del ejercicio de evaluación de los planes, con la intención de modificarlos y adecuarlos. Mientras que el PND vigente de 2019 – 2024, ya contempla de manera sustancial dichos preceptos, a reserva del ODS 16 instaurado en el eje paz que se observa que tiene nueve de los diez puntos estandarizados, significando que tiene el mayor promedio de armonización de todos los planes. Esto condicionaría al PED actual, para que se encuentre alineado al PND vigente y con ello los resultados en dichos ejes deberán también cambiar, pero eso no sucede todavía, al menos al momento de la realización de esta tesis de maestría.

Por otro lado, se detecta un grado de vinculación muy bajo con los PMD de Mineral de la Reforma y San Agustín Tlaxiaca que alcanzaron dos puntos de diez posibles. Por su parte, los PMD de Epazoyucan, Mineral del Monte, Zapotlán de Juárez y Zempoala consiguen tres puntos de diez probables. Ya que el PMD de Pachuca de Soto es el más alto de los siete municipios que integran la ZMP alcanzando cuatro de los diez puntos establecidos.

En general los PMD de estos municipios hacen mención del Desarrollo Sostenible como uno de sus referentes, sin embargo, lo estipulado en sus planes carece de una propuesta formal o concreta y la llevan solamente a una mención en sus contenidos. Es entonces que entendemos que los gobiernos municipales, no consideran a los ODS de la Agenda 2030 en suma, como una herramienta de planeación real para atender las problemáticas diagnosticadas y también a las demandas sociales antepuestas en sus territorios, porque a pesar del tiempo transcurrido en sus administraciones, no se ha efectuado la armonización de sus planes al respecto. Incluso si el PED no lo ha hecho del todo es claro también que las instancias básicas de gobierno no lo adecuen todavía. Insistimos en que esto no es una condición que deba prevalecer, pero el grado de isomorfismo mimético se asume en la estructura de los PMD porque entre los mismos municipios guardan mucha similitud, por lo que la explicación no se fundamenta a partir de las condiciones y características que presentan entre sí, más bien obedece a esa incertidumbre —que

es característica de este tipo de isomorfismo— que pareciera esperar a detectar qué es lo que las siguientes instancias de gobierno contemplan para después ellos hacer lo mismo.

Con ese entorno, nuevamente detectamos un nivel elevado de semejanza de dichos planes con el PED en la forma de abordar los referentes de la sostenibilidad. Aunque más adelante se expondrán los motivos de fondo que anticipan este supuesto, de manera anticipada vislumbramos en efecto los ambiente del neoinstitucionalismo en la estructura de los PMD cada vez más adaptables al entorno de la teoría organizacional sobre la cual los tomadores de decisiones van constituyendo más homogéneas a las instancias municipales.

De manera general hemos ido asumiendo que el isomorfismo institucional está presente en las formas más básicas de estructuración en los PMD de la ZMP y que a pesar de estar circunscritos allí y no necesariamente guardar las mismas proporciones en cuanto a las características, necesidades colectivas, la forma en que sus administraciones públicas prestan los servicios, los recursos y presupuestos con los que disponen, tienen muchas semejanzas en sus instrumentos a nivel intermunicipal e intergubernamental con el estado.

Se ha mencionado que el equilibrio de todo plan subyace en su estructura, misma que ya hemos visto cumplen en lo general. Incluso se ha comparado con la nacional y estatal. En casi todos los elementos dan cumplimiento y es justo en ese contexto que los comparamos. Pero todos esos aspectos habrán de ser precisados con el propósito de evidenciar de manera más tangible la presencia isomórfica de forma y fondo en la descripción de cada uno de ellos. Para tal efecto, cuantificamos primero los compendios sustantivos del PED y hacemos lo propio con los PMD, después los comparamos y tenemos los resultados que se muestran a continuación.

Tabla 13.

**Delimitación de la estructura en los PMD de la ZMP**

Elementos de integración en el Plan	PMD 2016-2020						
	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Ejes rectores	5	5	5	5	5	5	5
Objetivos	27	27	19	24	23	25	22
Estrategias	33	18	31	24	100	46	18
Lineamientos	7	4	4	5	5	5	5
Instrumentos de evaluación y seguimiento	3	1	1	0	0	1	1
No. de hojas	197	105	96	100	98	83	234
Fecha de publicación	24-02-17	23-02-17	26-12-16	23-02-17	23-02-17	24-02-17	24-02-17

Fuente: elaboración propia

La *Tabla 13* da muestra de los planteamientos antes mencionados, ya que se observa alto nivel de isomorfismo mimético en los cinco ejes rectores de todos los PMD, que justamente son los mismos en todos los casos. A su vez coinciden con los cinco que tiene el PED para el periodo lectivo y que más adelante conoceremos las denominaciones que cada uno tienen, pero advertimos que la variable no cambia de manera importante. Identificamos en los objetivos una relación en términos del número que en promedio son 24 los que se reseñan entre los municipios de la ZMP. Pachuca de Soto es el municipio con el menor número de ellos, 19. Le sigue Zempoala con 22,

después San Agustín Tlaxiaca con 23 y Mineral de la Reforma con 24. Zapotlán de Juárez tiene uno más para alcanzar 25, pero Epazoyucan y Mineral del Monte empatan con 27 y se convierten en los dos municipios con más objetivos de toda la ZMP, pero también son los que tienen el mismo número que el PED. Más adelante detallaremos el contenido de cada uno de ellos para entender mejor lo que hasta el momento simboliza un isomorfismo mimético.

Es en las estrategias que cada municipalidad redacta en sus PMD donde radica la variación. Se detecta que San Agustín Tlaxiaca tiene justo cien para hacer posible los 24 objetivos específicos de sus cinco ejes rectores. Zapotlán de Juárez es el segundo en este sector ya que propone 46 para el mismo número de objetivos, lo que en apariencia pareciera ser congruente al deducir que por objetivo se tiene una estrategia. Epazoyucan asume 33 estrategias para seis objetivos, no olvidando que es el PMD que menos presenta de todos. Casi en el mismo rango, con 31, se encuentra Pachuca de Soto para sus 21 objetivos. Entretanto disputan un empate Mineral del Monte y Zempoala con 18 estrategias cada uno para 13 y 35 objetivos, respectivamente. En general observamos que los PMD de esta zona, se adjudican las estrategias en función de sus propias condiciones, haciendo hincapié que es aquí donde cada gestión municipal le imprime su propio sello distintivo dependiendo las particularidades del municipio o la afinidad partidista, por decirlo de mejor manera.

La misma tabla da prueba que en la ZMP los lineamientos guardan las mismas proporciones y, cabe hacer mención que, estos se refieren al rubro a atender de mayor prioridad por los gobiernos municipales, por ello entendemos que oscilen entre cuatro y siete, dependiendo el PMD. Los instrumentos de evaluación y seguimiento tienen que ver con las dependencias u organizaciones que deberán formalizar los protocolos de acción para determinar el desempeño y cumplimiento de las gestiones municipales con respecto al cumplimiento de dicho plan. Con base en las fuentes de información, la responsabilidad recae en el Ayuntamiento o en el presidente municipal, como es el caso de Mineral del Monte, Pachuca de Soto o Zempoala; a diferencia de Epazoyucan que es el único municipio que contempla a ambas figuras y adiciona a dependencias específicas de la administración pública municipal; finalmente Mineral de la Reforma y

San Agustín Tlaxiaca, no estimaron conveniente dar pauta con este elemento, lo que llama la atención de nosotros puesto que se desconoce de manera formal quién ejecutará este proceso o si en efecto se realice.

La estructura general esboza una similitud con relación al número de hojas, que bien pudiera representar una nimiedad, pero así podemos cotejar que la aproximación existe en los municipios de Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca, Mineral de la Reforma y Mineral del Monte, por un lado, y otra con proporciones diferentes entre Zapotlán de Juárez y Epazoyucan. Aunque el mimetismo de Zempoala se da más con el PED que con el resto de los municipios integrantes de esta ZMP. La fecha de publicación tiene —a excepción de Pachuca de Soto— una correlación al año 2017 y al mismo mes, que es febrero, pareciendo entonces que, además de hacer uso de la prórroga que les es permitida por la misma norma aplicable, esperarían a que el municipio que es capital del estado hiciera lo propio y dos meses después los seis municipios restantes concluyeran el proceso.

Continuamos en nuestro análisis ahora con el contenido de fondo que los PMD de la ZMP tienen. Como ya se ha mencionado en el presente trabajo de posgrado, más precisamente en la *Tabla 5* que hace alusión a los principios característicos en la acción de planear, uno de los principios que deben cumplirse es el de la previsión, mismo que habrá de basarse en un diagnóstico. Dicho diagnóstico es un elemento que los planes deben integrar en su primera fase, como también se refirió en la *Figura 6* de la presente tesis. Motivo suficiente para que analicemos que en efecto cumplan con ese principio como ya se planteó en la *Tabla 11* y concluimos que todos los PMD de la ZMP lo integran. Pero ahora analizaremos de manera detallada qué fue lo que diagnosticaron. Una vez hecha la revisión documental de los planes, determinamos que son ocho diferentes variables detectadas y que tienen que ver con “rezago social”<sup>44</sup> y sus impactos en la salud, educación, necesidades más inmediatas de la

---

<sup>44</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en la medición de la pobreza considera al rezago social como un índice que parte de los indicadores ya mencionados en el texto. Para mayor información y puntualizar el énfasis multidimensional remitirse al IRS en el siguiente enlace <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>

población y lo referente a la vivienda; “servicios públicos” y los 21 tipos que contempla la LOMEH<sup>45</sup>; el “fomento al empleo”; el “gobierno abierto” y sus comedimientos; la “hacienda pública” con sus dinámicas y sistematizaciones; lo concerniente a su carácter “organizacional” en relación a las dependencias de la administración pública que la integran; la afectación “institucional” en función de sus leyes, normas, reglamentos, costumbres y tradiciones; y finalmente, la “movilidad” como objetivo de sostenibilidad. Una vez considerado todo ello, nuevamente empleamos las variables lógicas de 1 y 0, para sí y no, respectivamente. A continuación, se muestran las representaciones correspondientes:

Tabla 14.

***Diagnóstico identificado en los PMD de la ZMP***

Problemáticas	PMD 2016-2020						
	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Rezago social	0	1	1	0	0	1	1
Servicios públicos	1	1	0	1	1	0	1
Fomento al empleo	1	0	0	1	1	1	1
Gobierno abierto	1	1	1	1	1	1	1
Hacienda pública	1	0	0	0	0	1	0
Organizacional	1	0	1	0	1	0	0
Institucional	0	1	0	0	0	0	1
Movilidad	0	0	1	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia

<sup>45</sup> La Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo en su Capítulo Cuarto denominado “De los Servicios Públicos” enlista 21 tipos diferentes a los que está obligado a prestar el gobierno y administración pública municipal. Para mayor información consultar el artículo 108 de dicha ley.

La interpretación a la tabla anterior comenzará con el municipio de Epazoyucan que, en su respectivo plan, diagnostica como problema el que tiene que ver con los “servicios públicos”, particularmente el de seguridad pública y protección civil, donde se limita a mencionar una deficiencia en el equipamiento para prestar el servicio. Otro aspecto que se observa es en “fomento al empleo”, con la fundamentación de que, al existir poca inversión de privados dentro del municipio, el estímulo para la creación de empleos es deficiente. Podemos detectar en lo concerniente a “gobierno abierto”, que tiene fallas para transparentar su administración y, por lo tanto, se complica el acceso a la información por parte de quienes quieran hacer uso de ella; también se enuncia en el plan que la participación ciudadana es débil y mucho tiene que ver al respecto que no cuentan con centros de desarrollo comunitario, en el que la población pueda participar para proponer ideas y solucionar problemas de la mano del propio gobierno. En este ejercicio apreciamos que se considera a la “hacienda pública”, misma que se encuentra debilitada debido a la baja recaudación fiscal que existe en el municipio, en parte por la carencia de dinámicas funcionales y también por la insuficiencia de recursos administrativos. Un problema que se menciona en el diagnóstico, es el de carácter “organizacional”, lo anterior se debe a que en la estructura administrativa centralizada no dispone de un Consejo Municipal de Juventud que, como se menciona en el plan, se tiene su razón en la falta de actitudes procedimentales, como elaborar una convocatoria que dé pauta a ello. Finalmente, debemos asentar que, en este municipio, su plan, no incorpora en el diagnóstico los temas de rezago social, aspecto institucional o movilidad.

Continuando con la misma tabla, señalamos los aspectos detectados en el plan del municipio de Mineral del Monte. Aquí el diagnóstico que se plasma inicia con el tema de “rezago social”, del que no contempla indicadores o especificaciones, ya que solo menciona de manera incipiente en este rubro al sector educativo. Por cuanto a “servicios públicos” se trata, se evoca una falta de equidad e igualdad de género<sup>46</sup> y

---

<sup>46</sup> De acuerdo al artículo 108, fracción XIX de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, este se considera un servicio público que se delimita como “Fomento a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y erradicación de la violencia contra las mujeres” por ello se considera en esta variable dentro de nuestro instrumento.

hace un señalamiento especial en el ámbito laboral; al tiempo que reconoce otro servicio público con una deficiencia, el de suministro de agua potable sin enfatizar o profundizar en ello. Como siguiente apéndice, el “gobierno abierto” es también un factor que se determina como parte del diagnóstico, ya que establece una falta de transparencia y acceso a la información como problemática. Observable es además el valor “institucional” al manifestar que no existe un reglamento que permita la regulación y la promoción del desarrollo económico municipal. Este plan no contempla el fomento al empleo, la hacienda pública, el aspecto organizacional o a la movilidad como formas inciertas que deban identificarse en el diagnóstico.

Cuando abordamos el municipio de Pachuca de Soto, el PMD resalta en este elemento estructural al “rezago social” en dos de sus cuatro indicadores, ya que enuncia a la salud pública, por un lado, debido a no existir tareas o esfuerzos del gobierno en materia de prevención y tratamiento de adicciones; y por el otro, detecta un alto grado de deserción escolar, pero no enfatiza si esto ocurre en el nivel básico, medio superior o superior, tampoco maneja repertorios al respecto. En cuestión de “gobierno abierto” se identifica que no dispone de un programa de participación y consulta ciudadana, que permita fortalecer la cultura en este sentido. Distinguimos que en la dinámica “organizacional” interpretan una carencia de capacitación en el cuerpo de seguridad que integra esta dependencia municipal, por lo que resulta necesario hacer un ajuste en sus protocolos; entretanto que un factor que merma el desarrollo organizacional es que no hay un seguimiento puntual de las dependencias responsables en la administración pública a las auditorías aplicadas por las diferentes unidades administrativas del gobierno federal y estatal. Vemos también que, a diferencia de todos los municipios que integran la ZMP, este plan es el único que, si puntualiza en términos de “movilidad”, una inexistencia de planeación urbana municipal y metropolitana que trascienda en la inclusión de la población para poder desplazarse de un lugar a otro, ya sea a través de sus propios vehículos o por medio de transporte público o cualquier otro medio. Definitivamente, no asume en su diagnóstico a los servicios públicos, fomento al empleo, hacienda pública o el carácter institucional.

Mineral de la Reforma es el municipio de la ZMP que menos variables determina en el diagnóstico y que refleja en su plan a los “servicios públicos” con la falta de control sobre la disposición final de los residuos<sup>47</sup> y después refiere que existe un deficiente sistema de prestación, pero no establece en qué otro servicio o si son más, ya que únicamente condiciona el bajo recurso económico destinado a dicho tema. Asimismo, alude a “fomento al empleo”, tanto por ausencia de proyectos productivos y —a lo que ahí se contempla como un problema— al crecimiento exponencial de empleos informales<sup>48</sup> (cayendo en una contrariedad ya que intrínsecamente es un empleo *per se*). El tercer y último factor determinante en su diagnóstico es el “gobierno abierto”, puesto que el municipio no cuenta con una instancia encargada de la rendición de cuentas y acceso a la información como sujeto obligado a razón de ello. Por lo demás, excluye a fenómenos como rezago social, hacienda pública, el organizacional, institucional y la movilidad.

En el PMD de San Agustín Tlaxiaca detectamos que incorpora en su localización a los “servicios públicos” explicando que existe desabasto de agua potable, sin precisar si esto es debido al suministro o una situación de probidad. Se muestra también el rubro de “fomento al empleo”, sectorizando a la población joven y la falta de oportunidades laborales en ese sentido. Determina que es deficiente el acceso a la información pública municipal, afectando el argumento del “gobierno abierto”. Visualizamos conjuntamente que en el sentido “organizacional” falla la capacitación y adiestramiento del cuerpo de seguridad pública, lo que consolida su debilidad y mal desempeño. En consecuencia, están fuera de este ejercicio de diagnóstico en el plan los campos de rezago social, hacienda pública, organizacional, institucional y de movilidad.

---

<sup>47</sup> El servicio público es de “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos” según el artículo 108, fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Empero solo se contempla la última parte como problemática diagnosticada.

<sup>48</sup> Vale la pena referir que la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo, no prohíbe o condiciona al empleo informal; de hecho, lo instauro como un elemento que puede impulsar la recaudación de ingresos tributarios, puesto que se finca un impuesto al respecto, mismo que habrán de regular los gobiernos municipales de acuerdo a la Ley de Ingresos que estimen conveniente.

Prosiguiendo con la municipalidad de Zapotlán de Juárez, resulta interesante observar que enarbola el aspecto de “rezago social” sin siquiera describir el índice o área de énfasis, por lo que consideramos que involucra a todos los elementos anteriormente descritos. Para el “fomento al empleo” exclusivamente refiere una falta de creación y promoción de empleos, nuevamente sin profundizar al respecto. Mientras que para “gobierno abierto”, bastó enunciar la deficiente rendición de cuentas. Finalmente, en “hacienda pública” sintetiza en un control fallido en pagos catastrales. No contempla en su diagnóstico a los servicios públicos, aspectos organizacionales, institucionales y de movilidad. En general consideramos que este ejercicio se delimitó de manera sucinta.

El último municipio en la lista contemplado fue Zempoala, del que se observa que impacta su diagnóstico en “rezago social” con la limitada capacidad operativa del sistema de salud pública, condicionando a la población que padece esta vulnerabilidad. Para los “servicios públicos” se distingue que no existen políticas públicas en materia ambiental<sup>49</sup>. En términos de “fomento al empleo” se incluyó que se dispone de falta de inversión para la generación de empleos. Entretanto que el “gobierno abierto” incumple en transparentar y facilitar el acceso a la información pública. Y para concluir con los elementos del diagnóstico, este municipio es el segundo de la ZMP en categorizar la dinámica “institucional” y su repercusión en la ausencia de normalización para el control de unidades de vehiculares que operan actualmente, lo que genera una falta de cultura vial. Fuera quedaron la hacienda pública, el tema organizacional y de movilidad de esta fase del PMD.

En general podemos decir que los PMD de la ZMP contemplan en sus diagnósticos un rango de tres a cinco problemáticas sustanciales. Por lo que se ubica un alto grado de isomorfismo en relación al rubro de gobierno abierto y un grado de isomorfismo moderado en temas de servicios públicos y fomento al empleo. Aunque se sitúa un factor que denominamos “isomorfismo moderado adverso” en cuestión de

---

<sup>49</sup> La fracción X, del artículo 108 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo relata a este servicio como “Protección, conservación y restauración de la flora, la fauna y el medio ambiente”, motivo suficiente para entender que esta variable es la descrita en el PMD de Zempoala como foco de atención.

movilidad, ya que solo Pachuca de Soto lo hace, dejando a los restantes seis municipios en esa tesitura.

Pero la cuestión es saber si dichas problemáticas atienden el Índice de Marginación que tienen detectados como elementos preponderantes en su PMD o por el contrario lo hacen de manera *sui géneris*. El siguiente instrumento de nuestra metodología lo ilustra y con ello determinaremos su vinculación como aspectos que deben ser tomados en cuenta para planear sus efectos rectores.

Tabla 15.

**Diagnóstico de los PMD en la ZMP vinculado al ÍdM**

Dimensiones del ÍdM	PMD 2016-2020						
	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Educación	1	0	1	0	0	0	0
Vivienda	0	1	0	1	0	1	0
Ingresos monetarios	1	1	0	1	1	1	1
Distribución de la población	1	0	1	0	1	1	1

Fuente: elaboración propia

Recordando lo expuesto en la *Tabla 10* del Capítulo 2 de esta tesis de maestría, que versa sobre el Índice de marginación en la ZMP por municipio, recordamos que son Pachuca de Soto, Mineral del Monte y Mineral de la Reforma son los municipios con muy bajo índice en la ZMP. Ahora bien, la *Tabla 15* demuestra que Mineral del Monte y Mineral de la Reforma tienen ejercicios de diagnóstico que impactan en las mismas dimensiones de vivienda e ingresos monetarios. Pachuca por su cuenta, lo

hace diferente a ellos y contempla la educación y distribución de la población como sus principales dimensiones.

En el mismo orden de ideas, Epazoyucan, Zapotlán de Juárez y Zempoala tienen bajo índice de marginación. Empero Epazoyucan aboca a su diagnóstico las dimensiones de educación, ingresos monetarios y distribución de la población. Zapotlán lo hace con vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población. Y Zempoala con solo dos, ingresos monetarios y distribución de la población. Finalmente, San Agustín Tlaxiaca es el único municipio que tiene un índice de marginación medio, pero consigue vincular también dos dimensiones, ingresos monetarios y distribución de la población.

En el análisis comparativo se puede observar que ningún municipio acentúa su diagnóstico en función de reconocer las cuatro dimensiones del IdM, ya que existe un rango de vinculación que oscila entre dos y tres factores dimensionales. Además, se ve que no necesariamente parten de la distinción que cada municipio tiene por ese índice que CONAPO les confiere, ya que se concluye que el isomorfismo es de nivel moderado a alto en términos de ingresos monetarios y moderado para distribución de la población.

Bajo ese entorno podemos imaginar que los ejes rectores deberían partir de ese principio, del diagnóstico identificado en cada municipio y que a su vez se ha insertado en el PMD. Sin embargo, hemos ya adelantado que la realidad gravita en función de lo que el PED de Hidalgo tiene considerado y por lo tanto el diseño institucional en el ámbito local conlleva a que los municipios deban basarse en este plan, pero con la intención de no contravenirlo, más no de hacerlo de manera análoga o incluso semejante, precisamente por las razones aquí expuestas y por obviedad y funcionalidad con el diagnóstico que los gobiernos tienen de sus municipios con las características, condiciones y atributos disímiles entre ellos. En seguida daremos a conocer el instrumento que nos permitirá analizar y comparar esta circunstancia de los ejes rectores.

Tabla 16.

**Comparativa de ejes rectores entre el PED y los PMD de la ZMP**

Ejes Rectores	PED		PMD 2016-2020					
	2016-2022	Epazoyuca	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Eje 1	Gobierno honesto, cercano y moderado	Municipio honesto, cercano y moderno	Mineral del Monte honesto, cercano y moderno	Pachuca segura y en paz	Gobierno honesto, cercano y moderno	Gobierno eficaz y transparente	Administración íntegra, contigua y renovada	Gobierno honesto, cercano y moderno
Eje 2	Hidalgo próspero y dinámico	Municipio próspero y dinámico	Mineral del Monte próspero y dinámico	Pachuca humana y alegre	Mineral de la Reforma próspero y dinámico	Prosperidad y desarrollo	Zapotlán progresivo y activo	Un Zempoala próspero y dinámico
Eje 3	Hidalgo humano e igualitario	Municipio humano e igualitario	Municipio humano e igualitario	Pachuca prospera y dinámica	Mineral de la Reforma humano e igualitario	Sociedad incluyente y con Identidad	Zapotlán percedero y equivalente	Un Zempoala humano e igualitario
Eje 4	Hidalgo seguro con justicia y en paz	Municipio seguro con justicia y en paz	Mineral del Monte seguro con justicia y en paz	Pachuca ordenada, metropolitana y de futuro	Mineral de la Reforma seguro con justicia y en paz	Seguridad, paz y confianza	Zapotlán con honestidad y en calma	Un Zempoala seguro con justicia y en paz
Eje 5	Hidalgo con desarrollo sostenible	Municipio con desarrollo sustentable	Mineral del Monte con desarrollo sostenible	Pachuca eficiente de gobierno abierto	Mineral de la Reforma con desarrollo sustentable	Desarrollo urbano sustentable	Zapotlán con crecimiento sustentable	Un Zempoala con desarrollo sustentable

Fuente: elaboración propia

Consideramos pertinente retomar lo que se había explicado con anterioridad en esta tesis de posgrado, cuando en la *Tabla 2* denominada “*Los andamios organizacionales para la planeación municipal*”, enumerábamos que las organizaciones responsables de dinamizar la planeación en el contexto estatal, regional y municipal tenían por igual una estructura mecánica, lo que fortalecía que el ejercicio en este tema aparentemente democrático, se convirtiera más en jerárquico, incentivando una dinámica de tipo vertical. Sobre todo, lo vemos en el diseño institucional, mismo que se mostró en la *Tabla 4* titulada “*Estructura normativa para la planeación municipal en el estado de Hidalgo*”, en la que se percibe ese sincretismo regulatorio para el que los municipios asuman una participación férrea en la planeación.

Sin embargo, se hace énfasis en que el Estado (nación) será el rector de la planeación en el país y que el PND no deberá ser contravenido en ninguna de sus formas. Para el contexto estatal lo es el gobernador, fortaleciendo los postulados gerenciales de la administración y no burocráticos *per se* y será el PED el instrumento responsable de guiar o dirigir el rumbo en el escenario local. Empero ya hemos enfatizado que el PMD es un documento sobre el cual se plasman las condiciones sumamente particulares de cada municipio a partir de su diagnóstico situacional y las condiciones que le son propias. En ningún momento se interioriza que deban —los municipios a través de sus gobiernos o administraciones— copiar e incluso adoptar el mismo contenido, solamente basta con no contravenirlo o rebasarlo.

Por eso resulta importante aclarar ese punto, ya que al observar la *Tabla 16* resulta interesante expresar sus datos conforme a los siguientes aspectos detectados. El PED 2016-2022 integra en su haber cinco ejes rectores, que en el primero aborda la cercanía del gobierno, su honestidad y moderación. En el segundo fundamenta que una entidad próspera y dinámica. En el tercero un estado local humano y también igualitario. En el cuarto la seguridad, justicia y paz con la que contará la entidad. Finalmente en el quinto evoca el principio del desarrollo sostenible.

Empero cuando analizamos a las municipalidades de la ZMP y con ello sus planes, no solo se muestra que tienen la misma cantidad de ejes rectores que el plan estatal, siendo estos cinco para cada uno de los PMD en el periodo 2016-2020., sino que se denominan tácitamente igual en muchos de sus casos. Para muestra los PMD de Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma y Zempoala que sus ejes rectores son exactamente iguales que los del PED. Mientras que Pachuca de Soto tiene solo tres de los cinco ejes similares a los del plan estatal, precisamente son los primeros tres en los que contempla —en femenino, probablemente porque quien encabeza la administración municipal es una mujer— en su primer eje una Pachuca segura y en paz, que dejando de lado la acepción del municipio, en el PED es el eje cuatro; en su segundo eje es Pachuca humana y alegre, que en el PED es el tercero; y en el tercer eje, una Pachuca próspera y dinámica, que en el PED es el eje dos.

Por otra parte, curioso resulta ver que San Agustín Tlaxiaca guarda proporciones parecidas en sus ejes dos, tres, cuatro y cinco con los mismos ejes cuatro últimos ejes del plan del estado de Hidalgo, con la salvedad de nombrar palabras diferentes, pero con la misma idea del que se basa. Y cerrando la interpretación está Zapotlán de Juárez que solo con tres ejes tiene parentesco con el estatal, son el uno, cuatro y cinco enunciados como Administración íntegra, contigua y renovada; Zapotlán con honestidad y en calma; y Zapotlán con crecimiento sustentable, respectivamente.

La explicación que pudiéramos dar al respecto comenzaría por destacar las afiliaciones partidistas a las que corresponde cada municipio en el ámbito de su gobierno —pero de mayoría relativa, que es la planilla ganadora de la elección— y, por lo tanto, de su administración pública, para entonces considerar si es la misma a la que pertenece el gobierno estatal que en este caso es el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, encontramos lo siguiente:

Tabla 17.

***Distinción de la administración municipal por partido político en la ZMP***

Municipio	Partido político
Epazoyucan	PAN
Mineral del Monte	Nueva Alianza
Pachuca de Soto	PAN
Mineral de la Reforma	PAN
San Agustín Tlaxiaca	PRI-Verde-Nueva Alianza
Zapotlán de Juárez	PRD
Zempoala	PRI

Fuente: elaboración propia con información del IEEH

Con base en la tabla anterior, resulta que el único municipio que es administrado por el PRI (por sí solo) es Zempoala, que ya se había mencionado tiene exactamente iguales los ejes rectores de su PMD que el plan de la entidad. Pero también observamos que el PRI administra junto con el Verde y Nueva Alianza que fueron en coalición, al municipio de San Agustín Tlaxiaca que si bien es cierto no tiene exactamente igual los ejes rectores como el PED, si es similar en cuatro de los cinco que contempla en su PMD. Por afinidad de la coalición anterior, está Mineral del Monte que es administrado por Nueva Alianza, en este caso mencionamos que tiene exactamente los mismos ejes rectores en su plan que el del PED. Pero Epazoyucan y Mineral de la Reforma que también tienen los mismos cinco ejes rectores en el sentido de la denominación que el plan estatal, pertenecen al Partido Acción Nacional (PAN), principal adversario político del PRI en los comicios municipales del 2016. Zapotlán de Juárez que pertenece al Partido de la Revolución Democrática, se dijo que solo tiene parentesco en tres de los cinco ejes rectores que en su PMD se incorporan. Por lo tanto, a pesar de tener isomorfismo en los ejes rectores de cada PMD con relación al PED, es de tipo coercitivo amén de la estructura normativa de la planeación, en la

entidad y en las localidades, misma que como se externó, se hará de acuerdo a Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y en el hecho es mimético, ya que los PMD deben sus ejes rectores entre sí y en comparación a los demás municipios de la ZMP, al PED.

Hasta el momento hemos ido identificando en los diferentes instrumentos aplicados en nuestra metodología que los PMD de los municipios en la ZMP tienen mucha similitud en cuanto a forma y fondo. Que la comparación ha evidenciado que la estructura que tienen asume los preceptos teóricos, más no así los elementos que dan base a sus diversos postulados. Poseemos de insumos científicos para determinar que no parten de un diagnóstico concreto y a su vez, este no se apega a las predisposiciones y características particulares. Que el enfoque que le dan a las problemáticas identificadas, pierde sentido cuando son mezclados con los preceptos organizacionales e institucionales que en suma deben ser abordados en el seno de su administración. Pero la desventaja se tiene cuando no hay un margen de maniobra en sus ejes rectores, que serán la estirpe que saque adelante el protocolo de acción en el ámbito de sus gobiernos, de modo que incorporan predeterminaciones que el estado hace de manera genérica y por supuesto distan del juicio de cada uno de ellos, volviendo al instrumento de planeación, una carta de buenas intenciones que desconoce la situación real de la instancia municipal, o que bien, adoptan un modelo de tipo gerencial por parte del gobierno estatal por condición y compromiso de tener que hacerlo de manera infortuna, porque no están obligados a ello por razones institucionales, operacionales y de índole natural en su ámbito territorial.

En consecuencia, debemos analizar cuál es el propósito que tienen para hacerlo de esa manera, los ejes rectores son las directrices que habrán de concretar, cada uno tiene una razón de ser, un objetivo. Es por ello que analizaremos en los siguientes instrumentos, lo que cada municipio refuta al respecto y con ello conoceremos si el PMD de cada uno de ellos corresponde o no al carácter autónomo, democrático y planificador entre gobierno y población.

Tabla 18.

**Comparativa de los objetivos en el eje 1 de los PMD en la ZMP**

Gobierno honesto, cercano y moderado	PMD 2016-2020						
	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Contraloría municipal	1	1	0	0	0	0	1
Hacienda pública municipal	1	1	0	1	0	0	1
Organización	1	1	1	1	1	1	0
Planeación y control interno	1	1	0	0	0	0	0
Capacitación y profesionalización	1	1	0	0	0	0	0
Tecnologías de la información	1	1	1	1	0	1	0
Transparencia gubernamental	0	0	1	1	1	1	0
Participación social	0	0	1	1	1	1	0
Servicios municipales	0	0	1	0	1	0	0
Reglamentos	0	0	0	0	0	1	0

Fuente: elaboración propia

La *Tabla 18* hace una comparativa en relación al eje rector 1 del PED denominado “Gobierno honesto, cercano y moderado” del que todos los PMD de la ZMP se basan. Aquí establecimos diez posibles rubros vinculados al referente de gobierno abierto que fueron contraloría municipal; hacienda pública municipal; organización; planeación y control interno; capacitación y profesionalización;

tecnologías de la información; transparencia gubernamental; participación social; servicios municipales; y, reglamentos. Las variables lógicas de 1 para sí y 0 para no, fueron las empleadas en nuestro análisis del cual encontramos que los municipios de Epazoyucan y Mineral del Monte son los únicos que en este ejercicio tienen los mismos seis objetivos entre sí y con relación al mismo PED, que son contraloría municipal, hacienda pública municipal, organización, planeación y control interno, capacitación y profesionalización, y tecnologías de la información; son además los municipios que más objetivos incorporan en este primer eje de su plan.

Por otro lado, existe una constante entre los municipios de Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca y Zapotlán de Juárez al tener coincidencia en tres objetivos: organización, transparencia gubernamental y participación social; y también teniendo cinco objetivos incorporados en su PMD, a excepción de San Agustín Tlaxiaca que tiene cuatro y muy lejos queda Zempoala con solo dos, que concuerdan a su vez con los de Epazoyucan y Mineral del Monte en términos de contraloría municipal y hacienda pública municipal, de la que también tiene relación con Mineral de la Reforma.

En general se distingue que el objetivo que más asocian entre los PMD de todos los municipios es el de organización y tecnologías de la información. En contra parte, el que menos vinculan es el de reglamentos, ya que solo un municipio lo hace, Zapotlán de Juárez.

El segundo eje rector con el que los PMD de la ZMP tienen basta afinidad con el PED se denomina “Hidalgo próspero y dinámico”, evidentemente la adecuación se hizo para cada uno de los municipios y ya no englobando la entidad. En este caso los rubros considerados fueron empleo; industria, comercio y servicios; agricultura, ganadería, forestal y pesca; turismo; movilidad y transporte; conectividad; capital humano; y, desarrollo económico. Igualmente, las variables lógicas que utilizamos fueron 1 para sí y 0 para no, a continuación, compartimos los datos para el análisis.

Tabla 19.

**Comparativa de los objetivos en el eje 2 de los PMD en la ZMP**

Hidalgo próspero y dinámico	PMD 2016-2020						
	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Empleo	1	1	0	1	1	1	1
Industria, comercio y servicios	1	1	0	1	0	1	1
Agricultura, ganadería, forestal y pesca	1	1	0	1	1	1	1
Turismo	1	1	1	1	0	1	1
Movilidad y transporte	1	1	0	0	0	0	1
Conectividad	1	1	0	0	0	0	1
Capital humano	0	0	1	0	1	0	0
Desarrollo económico	0	0	1	0	1	1	0

Fuente: elaboración propia

Podemos observar que los municipios de Epazoyucan, Mineral del Monte y Zempoala tienen los mismos seis objetivos entre sí y obedecen a su vez, a los que tiene en este eje el PED. Entretanto que Mineral de la Reforma y Zapotlán de Juárez coinciden en los primeros cuatro objetivos enlistados. Quienes marcan diferencia en comparación a los demás municipios son Pachuca de Soto y San Agustín Tlaxiaca, al tener coincidencia en los dos últimos objetivos que se ilustran en la tabla, mismos que ninguno de los otros contempla. En general, los objetivos que más se consideran por los PMD en la ZMP son empleo y agricultura, ganadería, forestal y pesca, del que todos menos Pachuca de Soto adhiere. Y la misma situación se vive con el objetivo de

turismo, la diferencia es que el único PMD que no lo asume es el del municipio de San Agustín Tlaxiaca. En suma, los ocho objetivos establecidos como variables tienen algún miramiento por uno o más municipios y no quedan excluidos del instrumento rector de la planeación.

Continuando con el análisis, toca turno del eje 3 denominado “Hidalgo humano e igualitario” en el PED. Aquí las variables considerables fueron ocho: pobreza multidimensional; educación y cultura; salud; vivienda; grupos vulnerables; igualdad de género; juventud; y, deporte y recreación. Seguimos empleando 1 para sí y 0 para no, mismos que se evidencian enseguida:

Tabla 20.

**Comparativa de los objetivos en el eje 3 de los PMD en la ZMP**

Hidalgo humano e igualitario	PMD 2016-2020						
	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Pobreza Multidimensional	1	1	1	0	0	1	1
Educación y Cultura	1	1	1	1	1	1	1
Salud	1	1	1	1	1	1	1
Vivienda	1	1	0	1	1	0	1
Grupos Vulnerables	1	1	1	1	1	0	1
Igualdad de Género	1	1	0	1	0	0	1
Juventud	1	1	1	1	0	0	1
Deporte y Recreación	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia

En la tabla anterior se muestra que, de los ocho posibles rubros mínimos a considerar, tres PMD tienen todos y al mismo tiempo son similares entre ellos, pertenecen a los municipios de Epazoyucan, Mineral del Monte y Zempoala. Mineral de la Reforma considera siete y deja de lado el de pobreza multidimensional, sin embargo, los que si tiene son similares con los tres municipios anteriores. Pachuca de Soto tiene seis de esos ocho objetivos y mantiene una moderada similitud con San Agustín Tlaxiaca que tiene cinco o Zapotlán de Juárez con solo cuatro, la mitad de todos. En general el isomorfismo que se distingue es muy alto en los objetivos de educación y cultura, salud y el de deporte y recreación, al ser considerados por todos los PMD de esta zona. Y es alto en grupos vulnerables, ya que Zapotlán de Juárez queda exento de este objetivo mientras que los restantes seis municipios si lo tienen incorporado en sus planes. Por lo demás, los rubros de pobreza multidimensional, vivienda, igualdad de género y juventud son de carácter moderado en su comparación.

Al referirnos a “Hidalgo seguro, con justicia y en paz” en la *Tabla 21* es para el eje 4 del PED, tomando en cuenta las variables lógicas de 1 para sí y 0 para no con cuatro rubros: seguridad pública; estado de derecho; tránsito; y, protección civil:

Tabla 21.

**Comparativa de los objetivos en el eje 4 de los PMD en la ZMP**

Hidalgo seguro, con justicia y en paz	PMD 2016-2020						
	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Seguridad Pública	1	1	1	1	1	1	1
Estado de Derecho	1	1	1	1	1	1	0
Tránsito	1	1	0	1	0	0	1
Protección civil	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia

En la tabla anterior comparamos los objetivos en término de seguridad y justicia, se muestra en general que los siete municipios asocian para sus PMD a la seguridad pública y la protección civil. Que el estado de derecho lo consideran todos menos Zempoala, mientras que el tránsito solo Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma y Zempoala. Particularmente Epazoyucan, Mineral del Monte y Mineral de la Reforma tienen integrados todos los objetivos que consideramos como variables. Mientras que Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca y Zapotlán de Juárez lo hacen con los mismos tres objetivos. Zempoala también contempla tres objetivos, pero solo el primero y el último se asemejan al de todas las demás municipalidades.

El último eje rector es “Hidalgo con desarrollo sostenible” y se aborda en el siguiente instrumento, a partir de las variables lógicas de 1 para sí y 0 para no:

Tabla 22.

**Comparativa de los objetivos en el eje 5 de los PMD en la ZMP**

Hidalgo con desarrollo sostenible	PMD 2016-2020						
	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Medio ambiente y sustentabilidad	1	1	1	1	1	1	1
Infraestructura	1	1	1	1	1	0	1
Equipamiento	1	1	0	1	0	0	0
Planeación urbana y ordenamiento territorial	1	1	1	1	1	1	1
Manejo Integral de residuos	0	0	0	0	1	0	0
Agua potable	0	0	0	0	0	1	1
Movilidad	0	0	1	0	1	1	0

Fuente: elaboración propia

Para configurar nuestro instrumento tal cual se muestra en la tabla anterior, asignamos siete variables posibles a partir de la revisión documental: medio ambiente y sustentabilidad; Infraestructura; equipamiento; planeación urbana y ordenamiento territorial; manejo Integral de residuos; agua potable; y, movilidad. Al realizar el análisis detectamos que Epazoyucan, Mineral del Monte y Mineral de la Reforma tienen los mismos cuatro objetivos que encabezan la lista. Mientras que Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca y Zempoala lo hacen con cuatro de las siete variables. Se observa de manera general un isomorfismo mimético muy alto en los siete municipios con base al objetivo medio ambiente y sustentabilidad y el de planeación urbana y ordenamiento territorial. Mientras que se percibe un nivel alto con el rubro de infraestructura, del que no forma parte Zapotlán de Juárez.

En concordancia con los referentes teóricos de la estructura de los PMD, hemos destacado los objetivos que los gobiernos fincan para cada uno de sus ejes rectores, pero esto a su vez debe corresponderse con la delimitación puntual de acciones que enfatizan la forma o el medio como pretenden alcanzarlos. Para ello revisamos de manera detallada cada instrumento rector de planeación en la ZMP y delimitamos por eje rector la alusión concreta del protocolo de acción que diera cumplimiento a los objetivos, quisimos conocer la forma por la cual se desenvolverían y en ese sentido, verificar si en este momento sería posible detectar las particularidades o características propias de cada instancia municipal ya que no todas tienen el mismo presupuesto o la capacidad hacendaria para fortalecer en la misma sintonía sus ingresos tributarios o propios.

Al respecto encontramos que en algunos casos si había una vinculación entre cada objetivo la función o acción que emanara de este, pero en otros, se hacía de manera integral. Lo que no delimitaron las autoridades y administradores públicos responsables de esta tarea, fue la programación o asignación de presupuesto para el desempeño de estas actividades en específico; como tampoco la descripción o justificación que hicieran de cada una de ellas imposibilitándonos de medir sus alcances. Una vez planteado el contexto, la situación imperante es la que se exhibe, recordando que a diferencia de todos los municipios Pachuca de Soto sitúa en

diferente orden sus ejes rectores, por lo que la comparativa se hace en función del tema a tratar por cada eje, referenciando al PED. Por lo anterior obtenemos la siguiente situación:

Tabla 23.

***Acciones concretas por PMD para cumplir con los objetivos***

Acciones por eje rector	PMD 2016-2020						
	Epazoyucan	Mineral del Monte	Pachuca de Soto	Mineral de la Reforma	San Agustín Tlaxiaca	Zapotlán de Juárez	Zempoala
Eje 1	4	6	5	3	2	7	7
Eje 2	3	8	4	3	6	2	6
Eje 3	6	5	5	3	3	3	5
Eje 4	2	4	2	3	2	3	4
Eje 5	1	9	4	2	3	4	8

Fuente: elaboración propia

En la tabla de arriba se demuestra que en el eje 1, solo Zapotlán de Juárez y Zempoala tienen el mismo número de acciones, siendo estas siete. Le sigue con seis Mineral del Monte, después con cinco Pachuca de Soto, cuatro Epazoyucan, Mineral de la Reforma con tres y cerrando el listado San Agustín Tlaxiaca con dos. EL promedio de acciones convenidas en la ZMP es de cinco para este primer eje relacionado al gobierno abierto. Para efecto de contenido resulta necesario conocer cada una de esas acciones, por lo que procederemos a enlistarlas para su mejor comprensión:

- Epazoyucan: a) Formalización de Procesos Internos; b) Sistema de Evaluación del Desempeño; c) Plan de Detección de Necesidades de Capacitación; y, d) Proyecto de diseño de Página Web.
- Mineral del Monte: a) Creación de reglamento en materia de transparencia y acceso a la información; b) Comités de Contraloría Social; c) Programa para incrementar los ingresos propios; d) Sistema de información catastral; e) Programa que permita reorientar el gasto municipal a los rubros de inversión y de capital; y, f) Programa de capacitación para personal de la administración pública municipal.
- Pachuca de Soto: a) Plan de Acción Municipal en materia de gobierno abierto; b) Plan de Acción Local en materia de gobierno electrónico; c) Comité de Transparencia del Municipio; d) Sistema de Indicadores Financieros y Catastrales; y, e) Implementar un Sistema Electrónico Integral de Traslado de Dominio.
- Mineral de la Reforma: a) Sistema de atención ciudadana; b) Programa de capacitación para autoridades locales, delegados y subdelegados; y, c) Programas para combatir la corrupción y sancionar a los servidores públicos.
- San Agustín Tlaxiaca: a) Creación de Comités Ciudadanos; y, b) Portal de trámites (los más comunes).
- Zapotlán de Juárez: a) Programa integral de desarrollo de personal; b) Programa municipal para organizar datos topográficos; c) Sistema Municipal de Fortalecimiento Catastral; d) Plan de inversión municipal; e) Proyecto de regulación del comercio en vía pública; f) Programa de acción comunitaria; y, g) Comité de Desarrollo Social.

- Zempoala: a) Campaña de difusión sobre el acceso a la información pública municipal; b) Programa para el incremento de ingresos propios del municipio; c) Programa municipal para tabulaciones salariales de la función pública municipal; d) Manual de procedimiento y organización; e) Comité Técnico de Archivos; f) Banco de proyectos para solución de problemas públicos; y, g) Manual de identidad del gobierno municipal.

Por lo que al eje 2 toca, el municipio con más acciones concretas es Mineral del Monte, que suma ocho. Le siguen San Agustín Tlaxiaca y Zempoala con seis cada uno, Pachuca de Soto tiene cuatro y empatados también están Epazoyucan y Mineral de la Reforma con tres cada uno. Vale la pena referir que el promedio de acciones en este eje de prosperidad y dinamismo, es de cinco. Finalmente, las acciones en este eje para Zapotlán de Juárez son dos. Todas ellas se enlistan de la siguiente manera:

- Epazoyucan: a) Capacitación para el Empleo Local; b) Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable; y, c) Programas de Desarrollo de Sitios Turísticos.
- Mineral del Monte: a) Programa enfocado a promover el empleo; b) Programa enfocado al emprendimiento, la innovación y autoempleabilidad; c) Programa enfocado a promover la industria, el comercio y los servicios; d) Creación del Consejo Local de Desarrollo Económico; e) Programa enfocado a fomentar las actividades agropecuarias y forestales del municipio; f) Programa enfocado al desarrollo turístico; g) Programa enfocado a ampliar la cobertura de caminos transitables y del servicio de transporte público; y, h) Programa en materia de conectividad, enfocado a reducir la brecha digital.
- Pachuca de Soto: a) Plataforma digital en materia de promoción y capacitación para el empleo; b) Confeccionar marca Pachuca, en conjunto con artesanos locales; c) Centros de Emprendimiento Municipal; y, d) Creación del recorrido denominado "Casa Rule: La Casa de Todos".

- Mineral de la Reforma: a) Taller de capacitación en temas de administración y funcionamiento de micro negocios; b) Activar el módulo SARE; y, c) Programa para el turismo sostenible.
- San Agustín Tlaxiaca: a) Programa de promoción a la inversión; b) Programa de fortalecimiento de mercado externo; c) Coordinación Institucional de vinculación con Universidades; d) Bolsa de trabajo municipal; e) Programa de defensa laboral; y, f) Comité municipal de desarrollo agropecuario.
- Zapotlán de Juárez: a) Feria de emprendimiento municipal; y b) Proyecto de capacitación y promoción del empleo.
- Zempoala: a) Programa de capacitación y promoción del empleo; b) Reglamento del sector Industrial, Comercio y Servicios; c) Reglamento de Desarrollo Agropecuario; d) Centro de Capacitación y Asesoramiento Técnico en el Municipio; e) Proyecto de imagen urbana en las comunidades de Zempoala; y, f) Programa Municipal Vigías del Patrimonio Cultural.

Para el eje 3 los PMD hay dos triples empates, ya que Mineral del Monte, Pachuca de Soto y Zempoala tienen cinco acciones cada uno; en tanto que Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca y Zapotlán de Juárez lo hacen con tres cada uno. Mientras que Epazoyucan es el que más tiene de todos los municipios, con seis. Cuatro son las acciones promediadas en este eje de carácter humano e igualitario. Mencionaremos cuáles son cada una de ellos para sus efectos correspondientes:

- Epazoyucan: a) Programa de capacitación para el Autoempleo; b) Consejo Municipal de Participación Social en la Educación; c) Consejo Local de Salud; d) Centros de Desarrollo Comunitarios; e) Consejo Municipal Juvenil; y f) Programas de Vivienda.

- Mineral del Monte: a) Programa para la atención de la población en condiciones de pobreza; b) Programa de prevención, atención y erradicación de violencia escolar; c) Programa para promover el acceso universal a la cultura; d) Campaña de municipio saludable; y, e) Programa en materia de juventud enfocado a promover su participación social.
- Pachuca de Soto: a) Programa destinado a mujeres en situación vulnerable; b) Red de mujeres líderes comunitarias; c) Programas de protección a la infancia y adolescencia; d) Programa de acercamiento musical a la ciudadanía; y, e) Creación del Premio Municipal de la Juventud.
- Mineral de la Reforma: a) Programa de construcción y rehabilitación de la infraestructura educativa de nivel básico; b) Programa integral de prevención y atención a la violencia en la escuela y el hogar; y c) Creación de Comités deportivos para la organización, gestión y seguimiento a las actividades deportivas.
- San Agustín Tlaxiaca: a) Prácticas profesionales para el desarrollo integral de la familia; b) Programa de visita a comunidades vulnerables; y, c) Proyecto de desarrollo artístico cultural.
- Zapotlán de Juárez: a) Plan maestro municipal de infraestructura física educativa; b) Programa municipal de protección contra riesgos sanitarios; y, c) Instancia responsable de atención a la juventud.
- Zempoala: a) Programa para el desarrollo de proyectos productivos familiares; b) Consejo Escolar Municipal de Participación Social; c) Banco de proyectos culturales; d) Comité Municipal de Salud; y, e) Programa de Manejo Humanitario.

En el eje 4 son determinadas cuatro acciones en dos municipios, que son Mineral del Monte y Zempoala. Mineral de la Reforma y Zapotlán de Juárez tienen cada uno tres acciones. Y empatados también se encuentran Epazoyucan, Pachuca de Soto y San Agustín Tlaxiaca con dos acciones cada uno. A diferencia de los ejes anteriores, aquí el promedio es de tres acciones para la seguridad y justicia., conozcamos cuáles son las mencionadas en los PMD:

- Epazoyucan: a) Programa de profesionalización de los Cuerpos de Seguridad; y, b) Consejo Municipal de Protección Civil.
- Mineral del Monte: a) Programa de seguridad pública que impulse la corresponsabilidad social y productiva; b) Programa de operación y administración del servicio de policía preventiva municipal; c) Programa de operación y administración del tránsito municipal; y, d) Programa de monitoreo permanente para la prevención y atención de conflictos.
- Pachuca de Soto: a) Consejo de Seguridad Pública Municipal; y b) Programas de vigilancia en centros de barrio.
- Mineral de la Reforma: a) Programas de difusión acerca del respeto de los Reglamentos de Tránsito; b) Comité de Protección Civil; y, c) Foros de consulta ciudadana.
- San Agustín Tlaxiaca: a) Programa de capacitación al personal de seguridad pública; y, b) Programa de prevención del delito.
- Zapotlán de Juárez: a) Comisión ciudadana municipal de los derechos humanos; b) Programa de capacitación para seguridad pública; y, c) Instancia responsable de la gestión integral de riesgos.

- Zempoala: a) Programa de prevención social del delito; b) Programa de estímulo al desempeño de los servidores de la seguridad pública municipal; c) Reglamento de Tránsito y Vialidad Municipal; y, d) Consejo Municipal de Protección Civil.

El eje 5 es donde más diferencias se perciben de acuerdo a la tabla señalada, ya que los municipios con más acciones son Mineral del Monte y Zempoala con nueve y ocho, respectivamente. Después pasa a cuatro acciones con Pachuca de Soto y Zapotlán de Juárez. Entretanto que San Agustín Tlaxiaca tiene tres, Mineral de la Reforma dos y el que menos acciones reporta es Epazoyucan con solo una. Debido a esta variación, es que el promedio en la ZMP para este eje de desarrollo sostenible se sitúa entre cuatro acciones concretas, mismas que en su debido plan son las siguientes:

- Epazoyucan: a) Programa que permita el correcto manejo Integral de los Residuos Sólidos Urbanos.
- Mineral del Monte: a) Programa Municipal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos; b) Programa para el cuidado de medio ambiente; c) Programa de convivencia ambiental escolar; d) Programa operativo para el servicio de alumbrado público; e) Programa operativo en materia de construcción y mantenimiento de calles; f) Programa operativo para la construcción y mantenimiento de parques y jardines; g) Programa de operación y administración del servicio de panteones; h) Programa municipal de desarrollo urbano inscrito en el Registro Público de la Propiedad; e, i) Programa de Ordenamiento Ecológico.
- Pachuca de Soto: a) Actualizar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano; b) Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Local; c) Campaña de cultura cívica y sensibilización ciudadana; y, d) Plan de Acción Climática Municipal.

- Mineral de la Reforma: a) Programa para la mejora del servicio de alumbrado público; y, b) Programas para infraestructura urbana digna.
- San Agustín Tlaxiaca: a) Convenio de colaboración en materia territorial; b) Plan de movilidad local; y, c) Convenios en materia de manejo de residuos sólidos urbanos.
- Zapotlán de Juárez: a) Programa municipal de vialidad; b) Rediseñar los programas de educación ambiental; c) Programa de mantenimiento permanente a parques; y, d) Reglamento del Plan de Desarrollo Urbano Municipal.
- Zempoala: a) Reglamento para el Manejo Integral de Residuos Sólidos; b) Programa de parque vehicular en situación de olvido; c) Programa para la Gestión Integral de residuos sólidos y peligrosos; d) Banco de Proyectos en materia de Residuos Sólidos; e) Programa de Acción Climática Municipal; f) Programa de Reforestación Municipal; g) Proyecto de captación y conducción de agua en Los Chopos, Zacuala y Zempoala; y, h) Comité de Ordenamiento Ecológico.

Nada de los programas, proyectos, actualización de normativas y procesos administrativos aquí abordados será posible y por lo tanto realista, sin la debida instrumentación desde su conformación hasta la implementación por las diferentes áreas y dependencias organizacionales de la administración pública municipal responsables. Al tiempo del seguimiento que den conforme a las metas y alcances que deban tener en el tiempo que se haya convenido para comenzar a visualizar su impacto. Pero, sobre todo, nada podrá funcionar correctamente si no se tiene un proceso de evaluación en el que se observen las trascendencias reales y corroborar si en efecto esas acciones solventaron las necesidades objetivas en términos de la rectoría del PMD. Para eso hemos revisado, con base en la literatura explicada a lo largo de este trabajo de posgrado, cuáles son las dependencias responsables de la instrumentación, seguimiento y evaluación de los PMD de la ZMP. Para ello, las

variables lógicas que manejamos fueron 1 para sí y 0 para no y el siguiente instrumento nos ayudó a su cotejo y comparación.

Tabla 24.

***Instrumentación, seguimiento y evaluación de los PMD en la ZMP***

Municipio	Instrumentación	Seguimiento	Evaluación
Epazoyucan	1	1	1
Mineral del Monte	1	1	1
Pachuca de Soto	1	1	1
Mineral de la Reforma	1	0	0
San Agustín Tlaxiaca	1	0	0
Zapotlán de Juárez	1	1	1
Zempoala	1	1	1

Fuente: elaboración propia

La *Tabla 24* permitió esclarecer quiénes son los responsables de cada fase de intervención en el PMD. Primero distinguimos que los siete municipios tienen en consideración el esclarecimiento de la puesta en marcha de cada una de las acciones concretas referidas en el plan y han convenido que sean los titulares de las áreas administrativas del gobierno municipal serán los garantes de dar cumplimiento a dicho programa. Contemplan sustancialmente a la estructura centralizada de la administración pública municipal, conforme a la tipología de sus servidores públicos, que serán los que formalmente están inscritos en el organigrama de las presidencias municipales. Es importante mencionar que no existe alusión alguna a las características que deban poseer dichos titulares, por lo que se asume que la LOMEH será la que rijá esta actitud.

Empero, serán esas mismas dependencias responsables de la instrumentación del plan, las que se encarguen de dar seguimiento a las medidas configuradas para su cumplimiento en los municipios de Mineral del Monte, Pachuca de Soto y Zapotlán de Juárez. Mientras que en Epazoyucan y Zempoala lo hará el órgano colegiado, el ayuntamiento, dese cada una de las comisiones creadas para ello, con el antecedente de que estas contemplan a regidores y síndicos sin importar el partido al que pertenezcan. Pero llama la atención que Mineral de la Reforma y San Agustín Tlaxiaca no hagan siquiera alusión a este momento estructural del PMD.

Una vez que llegamos a la evaluación del plan, la tabla nos muestra que los mismos municipios que no incorporan seguimiento a sus planes, no lo hacen para la evaluación del mismo, estamos hablando de Mineral de la Reforma y San Agustín Tlaxiaca. En cambio, Epazoyucan y Mineral del Monte lo hará el Comité de Planeación y Desarrollo Municipal. En consecuencia, Zapotlán de Juárez y Zempoala lo han destinado a una sola persona, al presidente municipal. No es una persona quien hará el mismo protocolo de evaluación para Pachuca, esta función la hará la Secretaría de Planeación y Evaluación. Como se puede observar el isomorfismo se haya presente en la instrumentación de forma muy alta, pero moderado en lo que seguimiento y evaluación. Además, no existe una retroalimentación o referencia alguna en los PMD e la ZMP que de ya no convenir a los intereses de la colectividad., el plan pueda ser cambiado o mejorado. Mucho menos será la población misma la que vierta opinión, propuesta o que intervenga de manera directa en esta etapa de la planeación.

Es así que con toda la información recabada y con la metodología instrumental de corte comparativo, hemos desmenuzado la estructura de los PMD en la ZMP. En nuestro siguiente capítulo, expondremos los resultados de nuestro análisis con el propósito de vincular teoría con la práctica en estos ejercicios de corte científico.

*“Vivimos una época que promueve los sueños tecnológicos más delirantes, pero no quiere mantener los servicios públicos más necesarios”.*

*- Slavoj Žižek.*

## **CAPÍTULO 4**

# **VALORACIÓN A LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO EN LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA, HIDALGO**

## **INTRODUCCIÓN**

En este último Capítulo se presentan los resultados a los que hemos llegado una vez que, inicialmente consideramos las bases teóricas como baluartes en nuestro trabajo y posteriormente se analizaron las fuentes de información que el diseño institucional reconoce y distingue en el contexto del PMD que cada municipio políticamente reconocido de la ZMP erige a través de su gobierno y que este a su vez, delimita como instrumento rector a lo largo de su administración. Alcanzados pues estos dos escenarios, es que las bases científicas de las Ciencias Sociales nos permitieron comparar metodológicamente la vinculación existente entre ambas, resultando de ello la comprobación sistemática de nuestra hipótesis original, respecto a que el único mecanismo real del quehacer en la organización municipal para con la planeación municipal es el isomorfismo institucional.

Lo anterior, se había mencionado entendiendo que la instancia municipal, conforme a DiMaggio y Powell (como se citó en Hall, 1996), forma parte en la ZMP de estas organizaciones similares o acondicionadas en la misma estirpe, aunque creemos que todo ello no es exclusivo de esta zona metropolitana, sino la generalidad de este cuerpo político y administrativo. Es así que partiendo de los resultados comprobamos dicho supuesto, como ya lo hemos venido trabajando, los estructuramos cronológicamente profundizando en ese sentido con la valoración hecha a los PMD de la ZMP. Posteriormente, emitimos una propuesta —aunque sucinta, ya que formará parte de una investigación a detalle en la continuación para el posgrado en el doctorado— que viene a incorporar estrategias que solventarían la condición de libertad

municipal, más no de autonomía, ya que ese escenario se mira poco improbable, al menos para las generaciones venideras.

## 1. INFORME DE RESULTADOS

El presente informe comenzará por dar cuenta de la estructura que de manera comparativa tienen el PND 2013-2018, el PND 2019-2024, el PED 2016-2022 y los PMD 2016-2020 en la ZMP, tal cual se muestra en la siguiente gráfica:

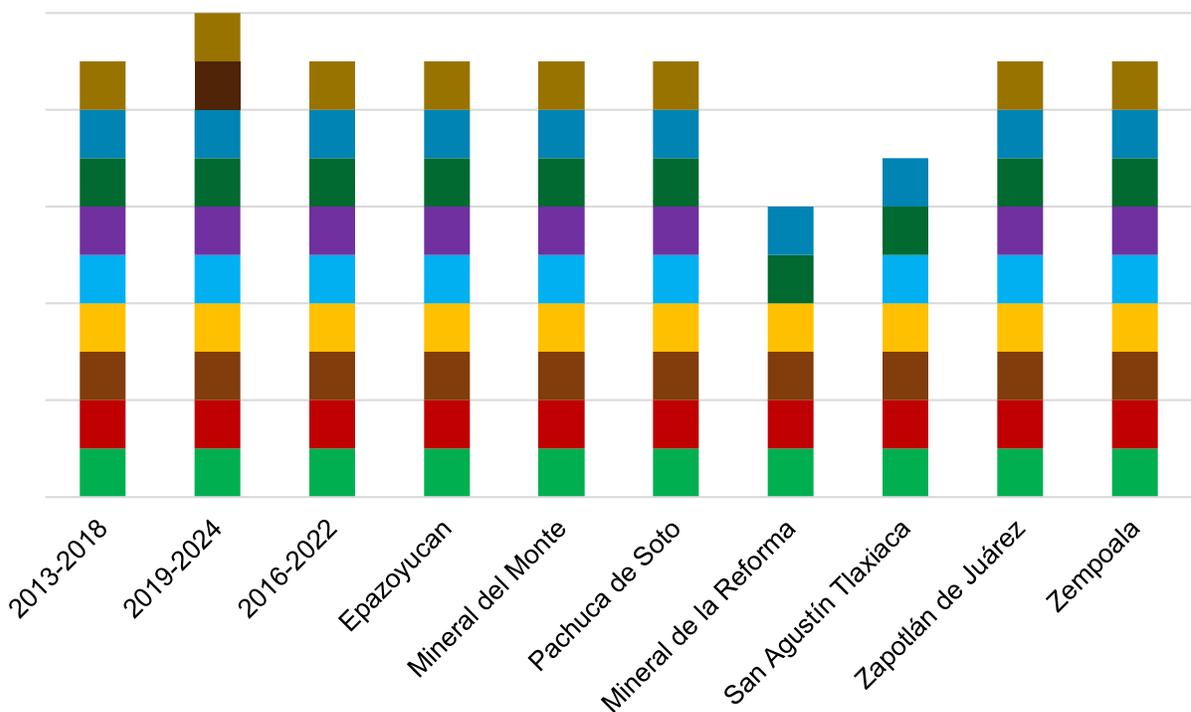


Figura 9. Componentes en la estructura del PND, PED y PMD en la ZMP, elaboración propia.

A lo largo de esta tesis de maestría, explicamos el que nuestro objeto de estudio es el isomorfismo institucional. Este ejercicio que está presente en la vida institucional y organizacional de nuestro país, a lo largo del tiempo se ha convertido en estirpe de los modelos de gestión de la administración pública. Una vez que analizamos de manera rigurosa la conformación de los planes de desarrollo empleados en nuestra investigación, pudimos presenciar que impera un alto grado de isomorfismo, ya que como lo demuestra la figura anterior, la estructura que tienen dichos planes en su conjunto, forma parte del isomorfismo de tipo normativo.

Esto se explica cronológicamente, pues el PND 2013-2018 sentó las bases para que el gobierno estatal —que asumió el encargo en 2016 y que es vigente al momento de realizar este trabajo— pudiera diseñar su plan de desarrollo con base en la misma estructura. Pudiéramos inferir que, al ser ambos gobiernos del mismo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), existiera la presión “interna” para tal efecto. Sin embargo, en este periodo de tiempo en particular, es desde el nivel federal donde se moldea el diseño que deba tener el instrumento rector de la planeación en los demás niveles de gobierno de nuestro tema. A su vez el PED 2016-2022 hace lo propio con los PMD de los municipios de la ZMP, que comienzan su periodo de gestión en el mismo año 2016 que el poder ejecutivo estatal, a pesar de que Mineral de la Reforma y San Agustín Tlaxiaca no tienen la adecuación en el mismo nivel que los demás municipios, no representa un desdén de magnitud importante y solo lo es de manera simbólica.

Paulatinamente y con la transición en la administración pública federal en 2018, el nuevo gobierno que encabeza Andrés Manuel López Obrador, instauró la ya famosa 4T (cuarta transformación) y con ella las bases estarían en su PND 2019-2024. Como se explicó en la metodología empleada para la obtención de estos resultados, esta fue de tipo cuantitativa y no cualitativa, por lo que no se analizó más que cumpliera con la estructura que dictan los referentes teóricos al respecto. Luego entonces, analizamos que dicho plan contiene los diez elementos que dan forma a un plan de desarrollo, siendo a diferencia de todos los estudiados en el presente trabajo de posgrado, el único que detalla y puntualiza la programación y presupuestación que habrá de tener

en el plazo comprendido. Eso es algo que nos causó gran impacto, pues los demás planes al no tenerlo expreso en su contenido, dejaban ese elemento al ejercicio ambiguo y discrecional.

Es así que al representar el total de los componentes que contienen los planes de desarrollo, valoramos el nivel de isomorfismo normativo en los PMD de la ZMP conforme a lo siguiente:

- Bajo, cuando los componentes de la estructura fueran de 1 a 3
- Moderado, cuando los componentes de la estructura fueran de 4 a 6
- Alto, cuando los componentes de la estructura fueran de 7 a 10

De esta manera, los resultados fueron los que se ilustran en la siguiente figura:

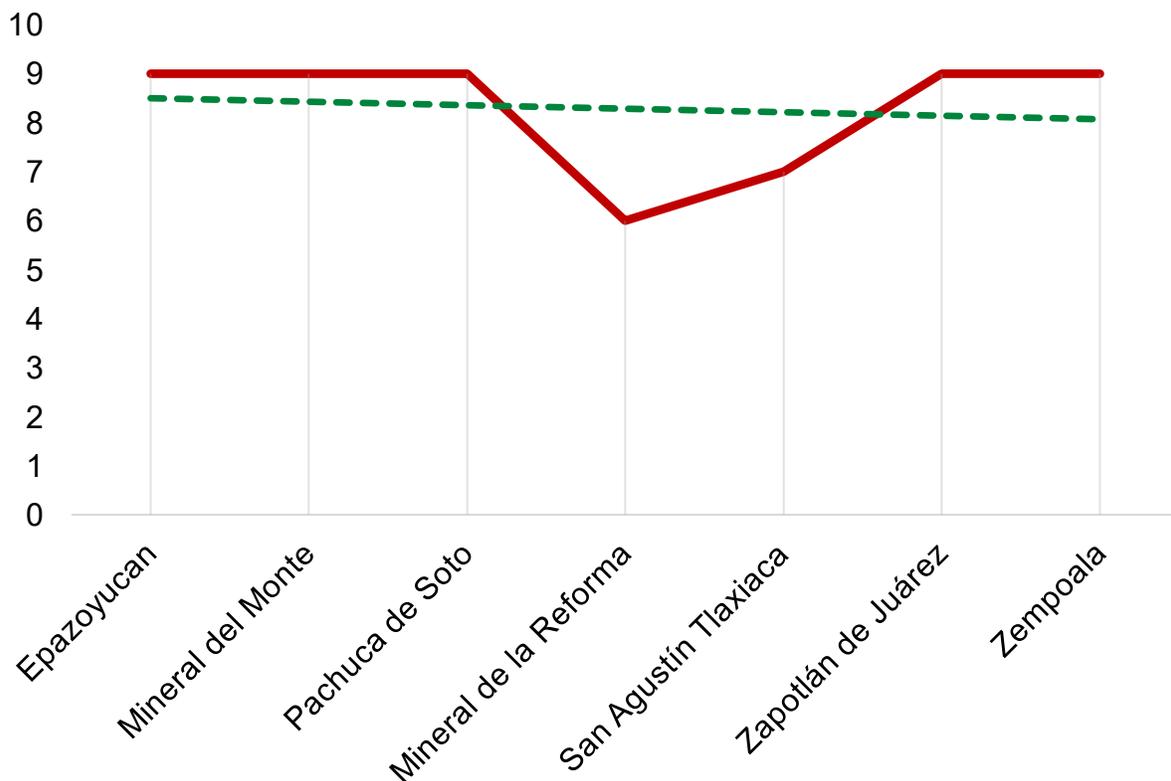
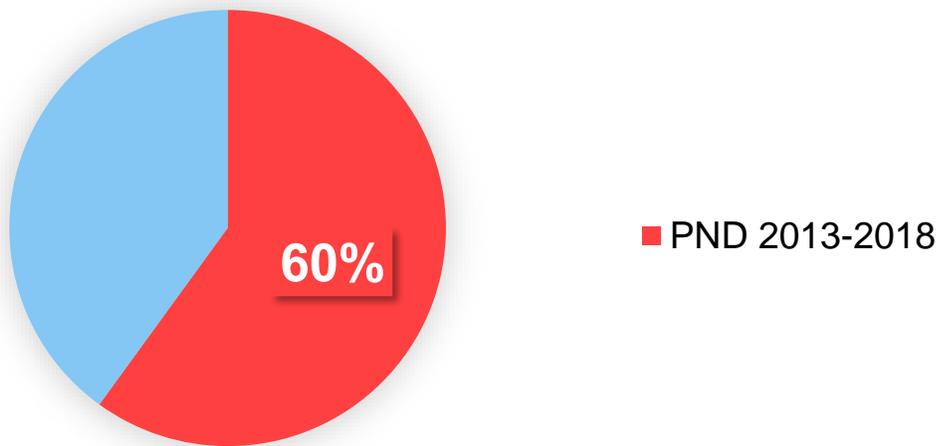


Figura 10. Nivel de isomorfismo normativo en la estructura de los PMD en la ZMP, elaboración propia.

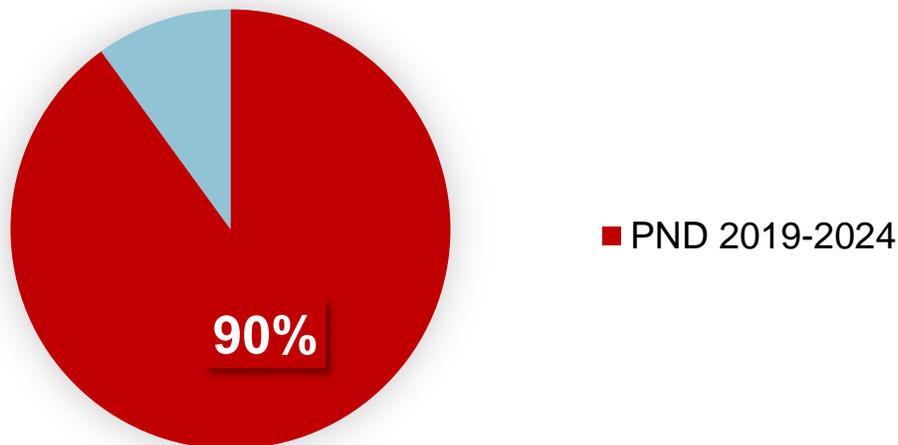
La *Figura 10* ve representada en la línea de color rojo oscuro el grado de isomorfismo normativo que prevalece en los PMD de la ZMP, mismo que de acuerdo a nuestra valoración es **alto** y esto se explica debido a esas presiones externas e internas para moldear el diseño organizacional que impacta en la configuración programática y planificadora de los entes de gobierno aquí estudiados y que a la postre, simbolizan las exigencias al cumplimiento de las políticas gubernamentales. En ese sentido línea punteada de color verde simboliza la tendencia homogénea y constante del isomorfismo normativo, lo que para nosotros responde a dos factores explicados con antelación, el periodo de gestión y la transición administrativa.

Continuando con el desglose de resultados, abordamos ahora el tema de la Agenda 2030. Mucho se ha comentado al respecto desde su concepción en 2015, que si es un modelo de inclusión entre países desarrollados y los que están en vías de conseguirlo; hay quienes afirman que es la respuesta frontal ante la convulsión que ha significado la necesidad imperiosa de combatir el cambio climático e impulsar categóricamente el cuidado al medio ambiente; o están quienes asumen que es una guía tradicional de un país desarrollado a uno que no lo es aunque este último no tenga siquiera las mismas condiciones y características que el primero, lo que lo hace desde su concepción un mecanismo fallido y no uno *ad hoc* como se asevera. Lo cierto es que ya hemos expuesto los referentes teóricos del desarrollo y el de la sostenibilidad es el que ha cobrado mayor impulso en nuestros tiempos, como tal, el diseño institucional también lo ha instaurado como fortín de la planeación y panacea de los gobiernos locales. En nuestro análisis al PND 2013-2018, el PND 2019-2024, el PED 2016-2022 y los PMD 2016-2020 en la ZMP, hicimos una valoración de tipo cuantitativa, por lo que el estándar que seguimos para su consecución fue determinar si existe una vinculación y en qué grado con la propia Agenda 2030. Para ello partimos del escrutinio entre el contenido de los primeros en sus bases programáticas y los cinco ejes que la segunda contempla, ya que con el propósito de ser imparciales no realizamos la comparativa determinando a los 17 ODS puesto que como se ha explicado enfáticamente, el escenario a nivel nacional con la programación se puede

dar de manifiesto con esas prerrogativas, empero en el contexto local y particularmente municipal, no están dadas las condiciones para ello. De modo que nuestra metodología se centró conforme se presentó la *Tabla 7* en relación a “Los ejes de la Agenda 2030 y la integración de los ODS”. En ese sentido, mostramos los resultados a nivel federal de manera cronológica conforme se ilustran a continuación.



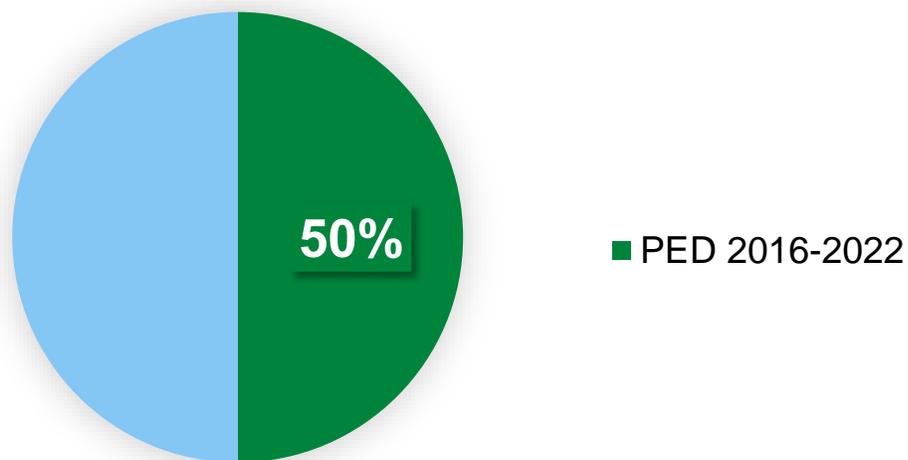
*Figura 11.* Porcentaje de Incorporación de la Agenda 2030 en el PND 2013-2018, elaboración propia.



*Figura 12.* Porcentaje de Incorporación de la Agenda 2030 en el PND 2019-2024, elaboración propia.

Como se comentó con oportunidad en esta tesis de maestría, la Agenda 2030 se signó en 2015 por todos los países miembros, para el caso mexicano, esta entraría en vigor a partir del año 2017 una vez que se adecuaron y armonizaran las instituciones formales y proclives de su realización. De este modo, podemos ver que en la *Figura 11* se ilustra que el gobierno federal en turno y responsable de suscribir dichos acuerdos internacionales y, por lo tanto, de reacondicionar el PND 2013-2018. Esta situación fue consecuente apenas alcanzando un 60% de la incorporación de los cinco ejes identificados en la agenda y sus respectivos 17 ODS. Lo anterior llama la atención ya que desde la firma de la misma por parte de las autoridades federales en 2015 y hasta la culminación de su gestión en 2018, teniendo a nuestra consideración el tiempo y recursos suficientes para consumir el compromiso en el corto plazo. En términos del análisis a la 4T y su planificación en el instrumento de 2019-2024, contrasta considerablemente en los resultados. La *Figura 12* representa el porcentaje de vinculación entre la ya citada agenda y ese PND, como podemos ver, no alcanza el 100% pero se queda muy cerca de conseguirlo, ya que el eje de paz fue el que no se armonizó en concreto. Asumiendo entonces que, de manera general, retoma la guía que simboliza en el desarrollo sostenible la Agenda 2030.

En contraparte los resultados a nivel estatal fueron los que se muestran enseguida.

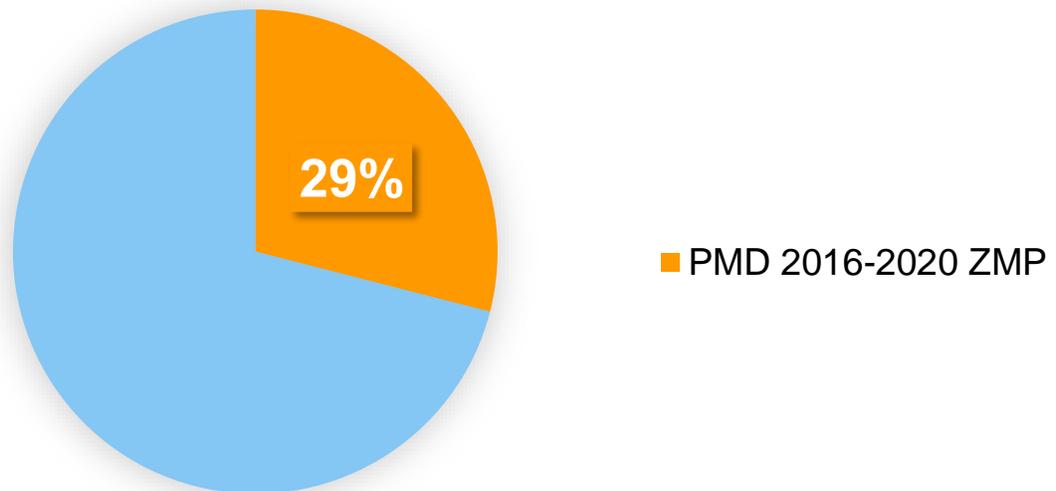


*Figura 13.* Porcentaje de Incorporación de la Agenda 2030 en el PED 2016-2022, elaboración propia.

La figura anterior contrasta con la comparativa federal de 2019-2024, pero es muy similar con la de 2013-2015, lo que da como resultado que se basó el PED 2016-2022 con el del gobierno federal priista en turno y dejando pendiente no solo aditar su plan con el de la 4T del gobierno federal vigente, sino que con la misma Agenda 2030, puesto que escasamente ultima el 50% de vinculación con los ejes de la misma. Esto va ligado con la aproximación que hicimos en nuestro análisis cuando detectamos que el gobierno estatal anterior tenía en su estructura organizacional una Secretaria de Planeación y Desarrollo Regional, mientras que este gobierno estatal la desaparece como tal y reconfigura una Unidad de Planeación y Prospectiva, que es una dirección general. Vale la pena mencionar que, en las fuentes de información consultadas para esta investigación —que son las oficiales, dicho sea de paso—, se hace alusión de manera constante a la visión 2030, aunque ya vemos cuales con los resultados reales en este sentido.

Una vez que hemos establecido que en el ámbito municipal la heterogeneidad es la que permea en las condiciones, características y necesidades territoriales, a pesar de que estén íntimamente ligadas entre sí con los municipios colindantes, fue que nuestro análisis prefirió no centrarse en cada uno de los 17 ODS puesto que, desde su definición, la guía no se apega tácitamente a los diferentes entornos políticos, económicos, sociales y geográficos. Luego entonces fue que los esquematizamos de acuerdo a los ejes en los que dichos ODS están inmersos, como ya se ha referido, dando pauta a la metodología aplicable en este tema del desarrollo sostenible como el nuevo referente de la planeación.

Con base en lo anterior, fue que para la ZMP los resultados se obtuvieron de manera individual y colectiva entre los municipios involucrados. Por lo tanto, dichas derivaciones son todavía más incipientes con respecto al grado de vinculación de los gobiernos federales en sus dos periodos y con el estatal en el periodo lectivo, pero lo son aún más con la propia agenda incluso retomando la consideración que nos llevó al uso metodológico de los datos consultados en las fuentes de información. Todo lo anterior se ilustra en la figura que mostramos a continuación.



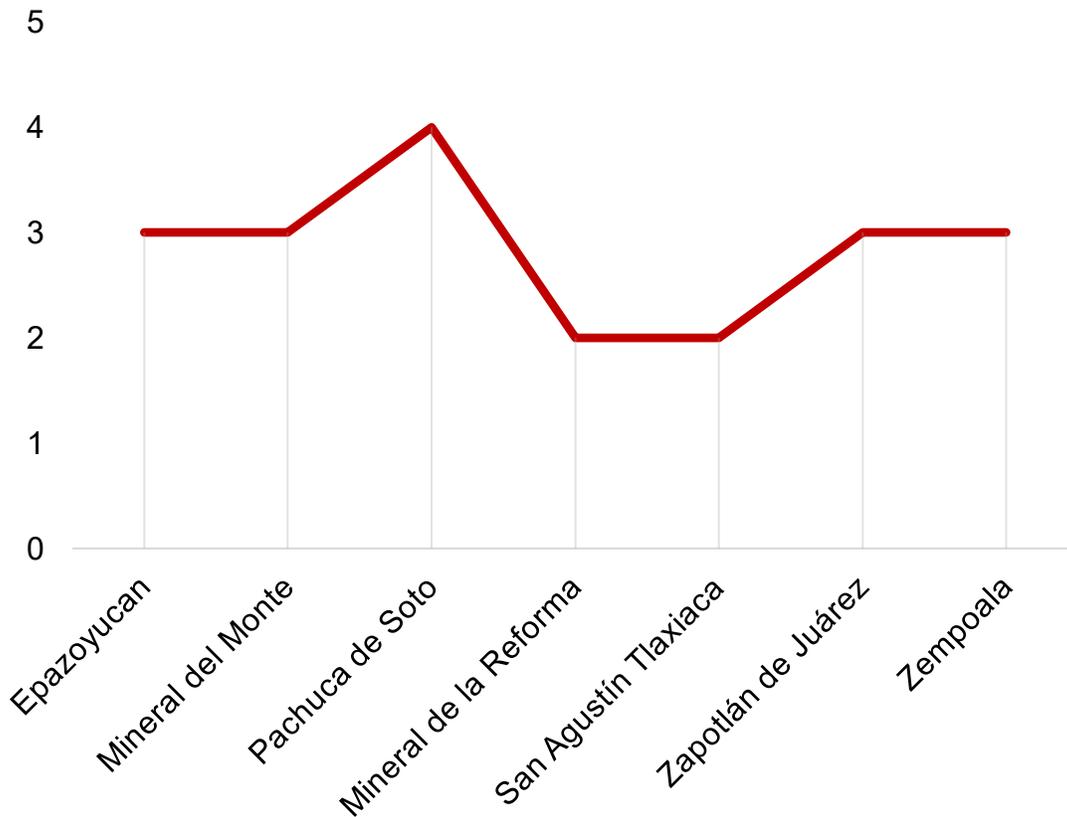
*Figura 14.* Porcentaje de Incorporación de la Agenda 2030 en los PMD 2016-2020 de la ZMP, elaboración propia.

Como se muestra en la *Figura 14* el promedio de los municipios que conforman la ZMP, cumplen en promedio con el 29% de la armonización que sus respectivos planes de desarrollo tienen con la Agenda 2030. Lo anterior es muestra inequívoca de que, en primer aspecto, los gobiernos municipales en cuestión no contemplan de manera fehaciente la guía que puede representar la presente agenda. Los motivos son diversos, pero el que destacamos es por supuesto el objeto de estudio de nuestra tesis de posgrado, el isomorfismo institucional. El segundo aspecto, particularmente tiene que ver con el que denominamos feudalismo organizacional para su régimen interior. Dichos planes pueden estar diseñados para cumplir con la normativa, como mero trámite e incluso por simbolizar un requisito; pero cuando esto se orquesta en una organización municipal mecánica es todavía más complicado tener una visión y prospectiva. Por lo anterior, aún y cuando la Agenda 2030 pretende imponer un orden y estandarizar y homogeneizar la manera de planear en la instancia básica de gobierno, emitimos la siguiente valoración:

- Bajo, cuando se tuviera 1 de los 5 ejes de la Agenda 2030

- Moderado, cuando se tuvieran de 2 a 3 ejes de la Agenda 2030
- Alto, cuando se tuvieran de 4 a 5 ejes de la Agenda 2030

De esta manera, los resultados fueron los que se ilustran en la siguiente figura:



*Figura 15.* Nivel de isomorfismo coercitivo en la incorporación de la Agenda 2030 en los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Los datos estadísticos que basamos en nuestro método científico, ilustran en la *Figura 15* que el grado de isomorfismo coercitivo presente en los PMD de la ZMP es **moderado**, ya que la línea en color rojo oscuro que se muestra en esta gráfica, define cómo las instancias municipales de Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la

Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala se enfrentan moderadamente a la coerción de instaurar estos preceptos de la sostenibilidad conforme a la Agenda 2030. A su vez, Pachuca de soto, corresponde un poco más con este esfuerzo de armonización planificadora, pero también es cierto que en su contenido prosigue además un isomorfismo mimético con el gobierno local y su PED. Por lo anterior, confirmamos que en términos de la vinculación que tienen con la Agenda 2030 los PMD esta no se da en la misma magnitud que a nivel estatal y mucho menos federal, por lo que, en el periodo de elaboración de esta tesis de posgrado, dicha agenda no es por mucho un fortín para la planeación municipal.

Ahora centraremos los resultados obtenidos a la comparativa de la estructura que tienen *per se* los PMD de la ZMP, acorde a la siguiente figura.

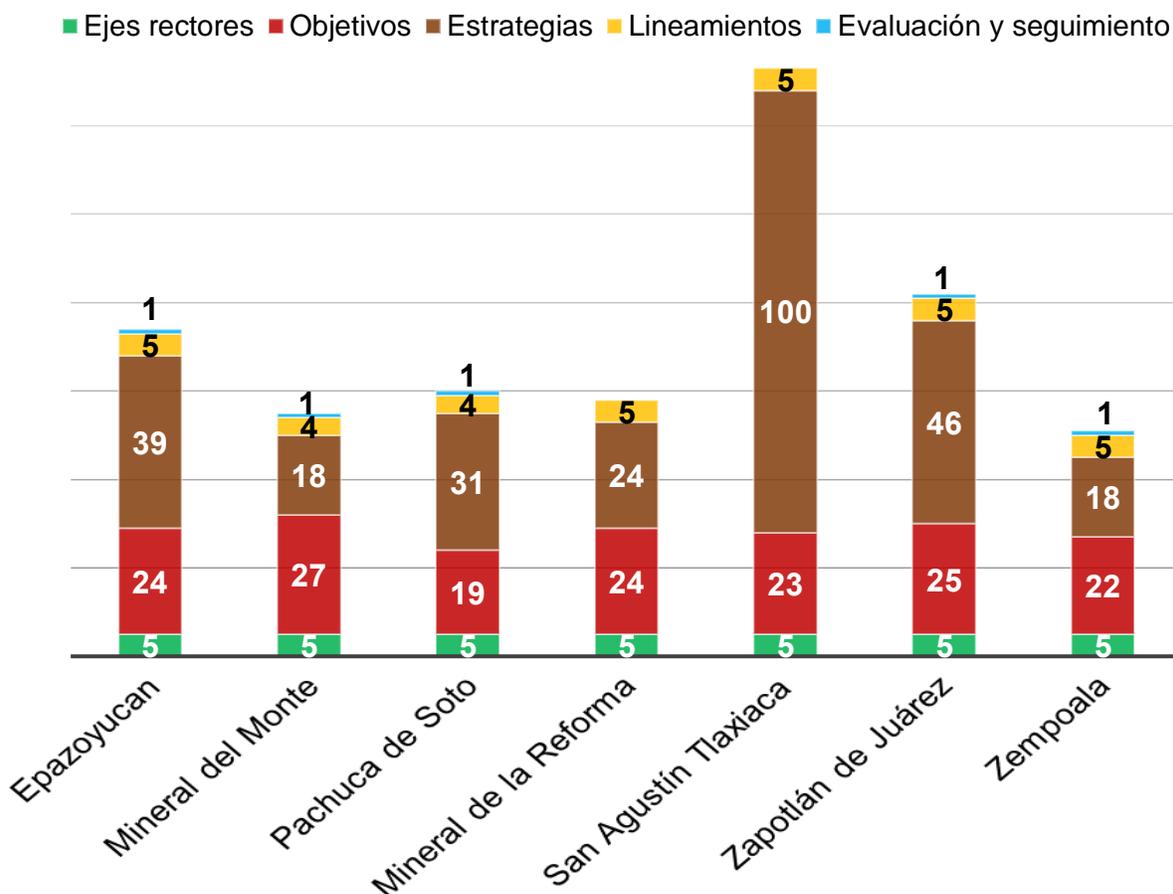


Figura 16. Secuencia de isomorfismo normativo en los PMD de la ZMP, elaboración propia.

La figura anterior demuestra la secuencia de isomorfismo normativo que poseen los PMD de la ZMP, que a la vista parece ser la misma, pero explicamos cada uno de sus componentes. En primer lugar, la valoración fue la siguiente:

- Bajo, cuando los ejes rectores estuvieran en el rango de 1 a 2
- Moderado, cuando los ejes rectores estuvieran en el rango de 3 a 4
- Alto, cuando se tuvieran los 5 ejes rectores

La *Figura 16* representa de manera puntual que los siete planes contienen por igual 5 ejes rectores, que están marcados en color verde, y estos además de ser los mismos entre sí, lo son a su vez con el PED 2016-2022 como se evidenció en la *Tabla 16* denominada “Comparativa de ejes rectores entre el PED y los PMD de la ZMP”. Por lo tanto, ya refleja desde su concepción en el diseño institucional<sup>50</sup>, un isomorfismo normativo **alto** desde la instancia local, por un lado, y un isomorfismo mimético **alto** entre la conjunción que los municipios de esta zona tienen entre sí con relación al plan estatal.

Del mismo modo usamos para los objetivos, marcados en color rojo oscuro, la siguiente valoración:

- Bajo, cuando los objetivos estuvieran en el rango de 19 a 21
- Moderado, cuando los objetivos estuvieran en el rango de 22 a 24
- Alto, cuando los objetivos estuvieran en el rango de 25 a 27

Los resultados apuntaron que Pachuca de Soto se sitúa en el primer rango; Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca y Zempoala están en el segundo rango; y Zapotlán de Juárez, Epazoyucan y Mineral del Monte en el tercer rango. Es así que los datos estadísticos fueron evaluados conforme a las siguientes medidas de tendencia central: a) La media de los siete planes, con 24 objetivos; y b) La mediana, habiendo 23 objetivos. Demostrando entonces que el nivel de isomorfismo normativo en este sector es **moderado**.

---

<sup>50</sup> Para conocer más sobre la descripción y justificación jurídica, favor de remitirse a la *Tabla 4* que lleva por nombre “Estructura normativa para la planeación municipal en el estado de Hidalgo”.

En el siguiente elemento de la estructura de los PMD en la ZMP referente a las estrategias definidas en color café, los datos estadísticos tienen una alta variación como se puede ver, por lo que la valoración inicial se sujetó al rango como medida de dispersión, encontrándolo muy elevado entre las 100 estrategias que tiene San Agustín Tlaxiaca y las 18 de Mineral del Monte y Zempoala; por lo que tuvimos que adecuarlo exceptuando a estos planes para obtener una muestra de datos estadísticos analizados y delimitar las siguientes aproximaciones:

- Bajo, cuando las estrategias estuvieran en el rango de 24 a 31
- Moderado, cuando las estrategias estuvieran en el rango de 32 a 39
- Alto, cuando las estrategias estuvieran en el rango de 40 a 46

Los resultados obtenidos de nuestra muestra establecen que dos planes se sitúan en el primer rango, que son Mineral de la Reforma y Pachuca de Soto; que un plan se coloca en el segundo rango, concerniente a Epazoyucan; y uno más en el tercer rango, que es para Zapotlán de Juárez. Con ello, estableciendo porcentajes concluimos que el 50% que representa el primer valor sobre el 25% de los dos últimos, permiten resumir que el isomorfismo normativo que tienen los PMD de la ZMP en cuanto a valores cuantificados, es **bajo**.

Cuando de los lineamientos hablamos, la misma *Figura 16* esclarece que se identifican de color anaranjado y que en los siete planes están presentes, por lo que la valoración fue la siguiente:

- Bajo, cuando los lineamientos estuvieran en el rango de 1 a 2
- Moderado, cuando los lineamientos estuvieran en el rango de 3 a 4
- Alto, cuando los lineamientos estuvieran en el rango de 5 a 7

Por lo tanto, podemos inferir que el isomorfismo normativo es **alto** ya que Epazoyucan, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala se encuentran situados en este rango. Mientras que Pachuca de Soto y Mineral del Monte lo hacen en el segundo.

Finalmente, el color azul en la Figura 16 hace alusión a los instrumentos de evaluación y seguimiento que los planes deben tener, para lo cual nuestra valoración para determinar el grado de isomorfismo normativo fue:

- Bajo, cuando los instrumentos fueran solo 1
- Moderado, cuando los instrumentos fueran 2
- Alto, cuando los instrumentos fueran 3

Es preciso mencionar que los planes de Mineral de la Reforma y San Agustín Tlaxiaca por su nula condición en este elemento no pudieron ser considerados. En tanto que el resultado con el resto de planes estableció que el isomorfismo normativo es **bajo**. No obstante, la estructura antes planteada en el análisis y los resultados obtenidos, vemos una débil sincronía con las referencias teóricas y normativas en este sentido, anticipando de manera estructural que dichos planes se someten a un carente control y escrutinio interno del propio gobierno y de las organizaciones administrativas con las que se vale para la puesta en marcha y dar cumplimiento a este ejercicio democrático. Dejando en evidencia una vez más que desde su configuración, los planes son diseñados por la presión del diseño institucional y organizacional externa a la propia instancia municipal, que represente una fortaleza como punto de partida para el cumplimiento de las finalidades a las que está sujeto.

Como se dejó de manifiesto, estos resultados a la estructura de los PMD en la ZMP se hicieron de manera cuantitativa, la valoración que hicimos se adecuó a estas percepciones numéricas y a su vez se sincroniza con el isomorfismo institucional, en este caso con dos de sus tipos, el normativo por la configuración jurídica en el diseño institucional y mimético en la armonización que hacen los gobiernos en la armonización del PED 2016-2022 en su concatenación.

Una vez ilustrados los resultados y las valoraciones expuestas con anterioridad, mostraremos en seguida la secuencia que el isomorfismo normativo sigue para cada uno de los municipios de la ZMP, de acuerdo a la estructura en cada uno de sus planes de desarrollo.

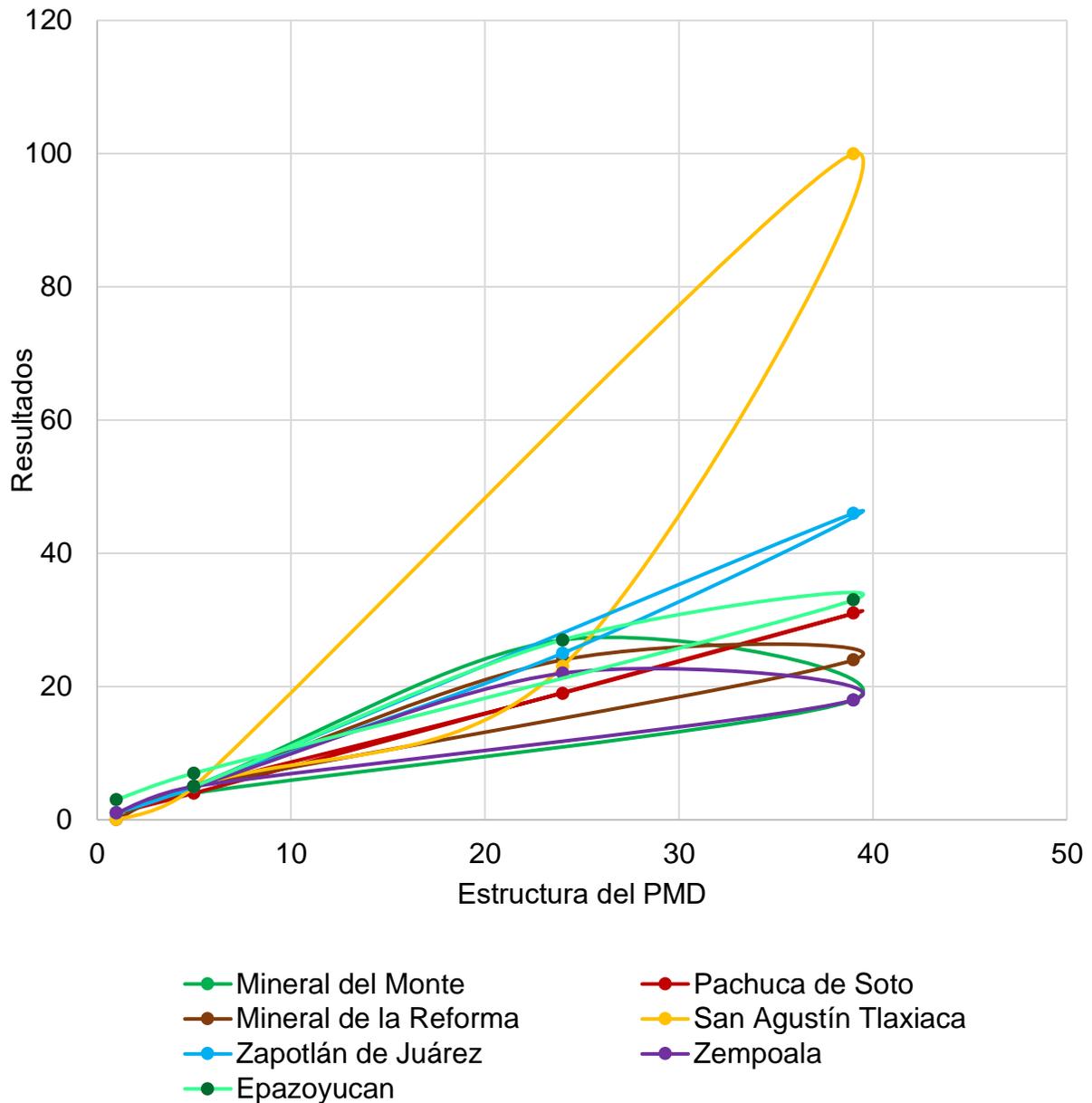
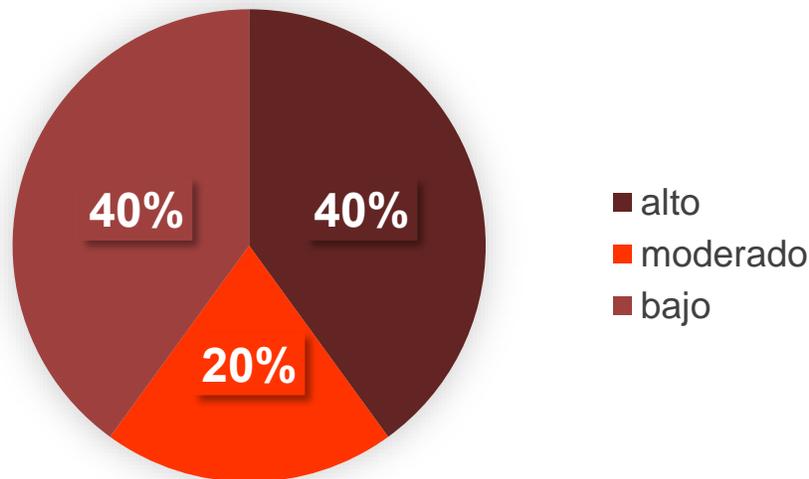


Figura 17. Proyección del isomorfismo normativo en la estructura de los PMD en la ZMP, elaboración propia.

La Figura 17 determina específicamente cual es la trayectoria que en los PMD de la ZMP tiene el isomorfismo normativo. Podemos corroborar que todos tienen el mismo punto de partida y la trayectoria que toma la curva es en la misma dirección y

forma, aunque con una variación en el número de resultados conforme a la delimitación particular que cada municipio tiene, misma que ya hemos abordado profundamente. En suma, el isomorfismo normativo en función de los resultados a la valoración que hemos obtenido, se escenifica en la siguiente figura.

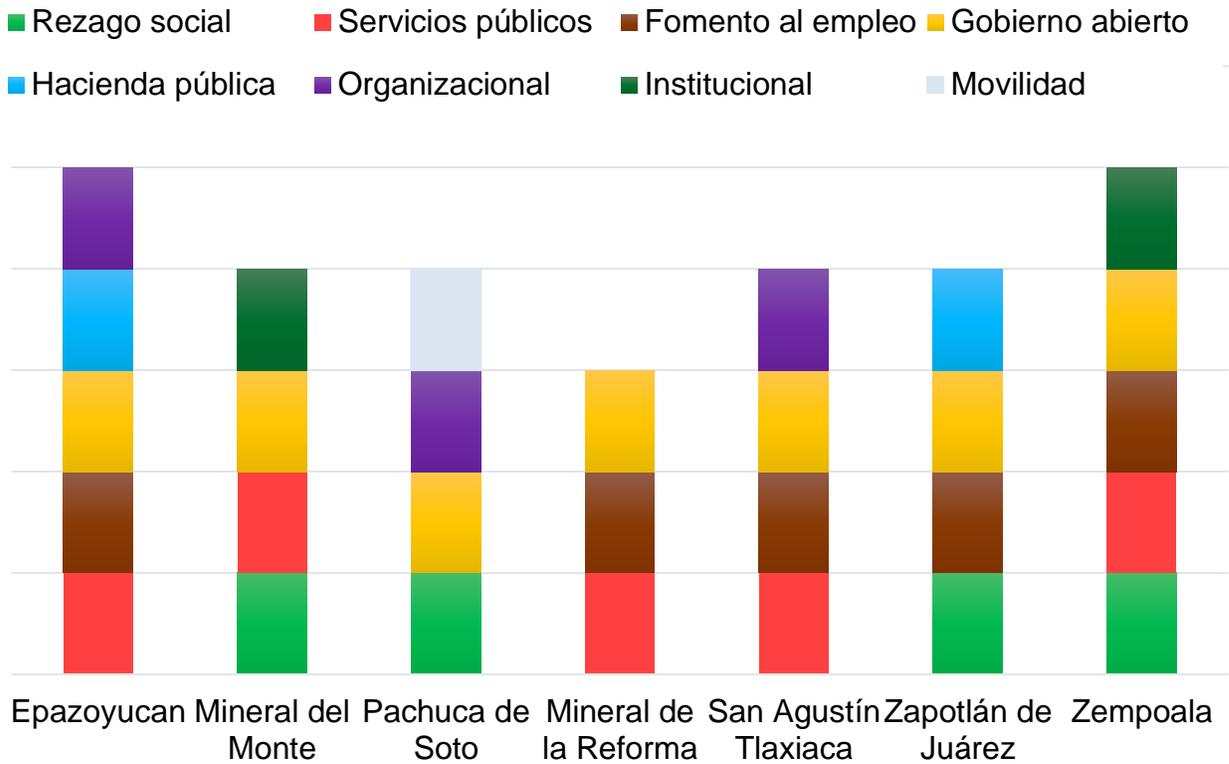


*Figura 18.* Repartición del isomorfismo normativo en las valoraciones a la estructura de los PMD de la ZMP, elaboración propia.

La figura que antecede a estas líneas demarca el porcentaje de aproximación para el isomorfismo normativo en la estructura general de los planes analizados, el cual está plenamente garantizado en su concepción normativa, en su adecuación y armonización organizacional para cada municipio de esta zona.

Pero es momento de adentrarnos todavía más a fondo de estos planes y al fundamento conceptual que refieren tener, del que igualmente resultó interesante analizar con base en los preceptos metodológicos empleados en nuestro *Capítulo 3*. Para ello es indispensable saber qué fue lo que determinaron prioritario atender una vez que realizaron o contemplaron el diagnóstico situacional de sus territorios, para después ser plasmado en este instrumento rector de la planeación municipal.

Los resultados describen que fueron ocho las problemáticas que prioritariamente tendrían que solventar, todas ellas se acotan conforme a la contemplación de cada instancia municipal en la siguiente figura.

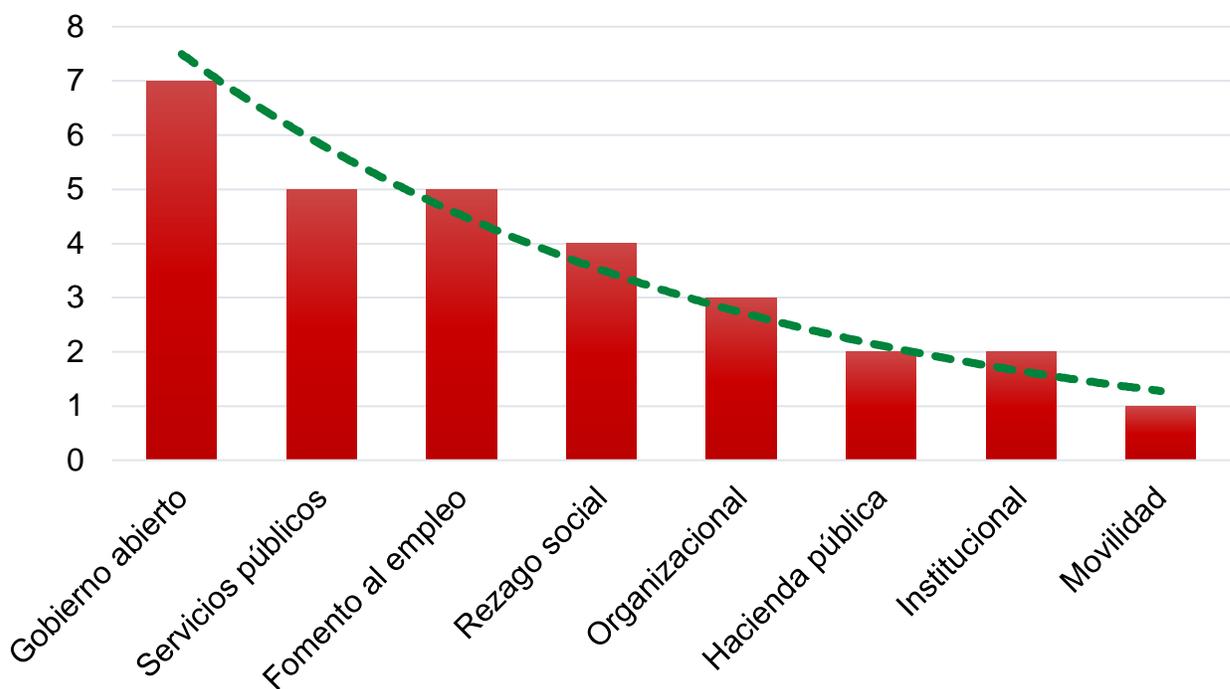


*Figura 19.* Secuencia de isomorfismo mimético en las problemáticas diagnosticadas por los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Como lo muestra la *Figura 19* y de la misma manera que se explicó en la *Tabla 14* que nombramos “Diagnóstico identificado en los PMD de la ZMP”, ninguno de los siete municipios identificó las ocho problemáticas ilustradas. Esto se explica conforme a la heterogeneidad económica, organizacional, política y administrativamente que en estas instancias existe. Así que el rango oscila entre las 3 problemáticas identificadas como prioritarias en Mineral de la Reforma y las 5 que Epazoyucan y Zempoala infieren urgentes atender. Cabe mencionar que, en un hecho sumamente peculiar,

distinguimos en todos los municipios una tendencia a imitar este comportamiento planificador y que explicaremos conforme al isomorfismo mimético detallado en los resultados para los diagnósticos y que emanan de la siguiente valoración:

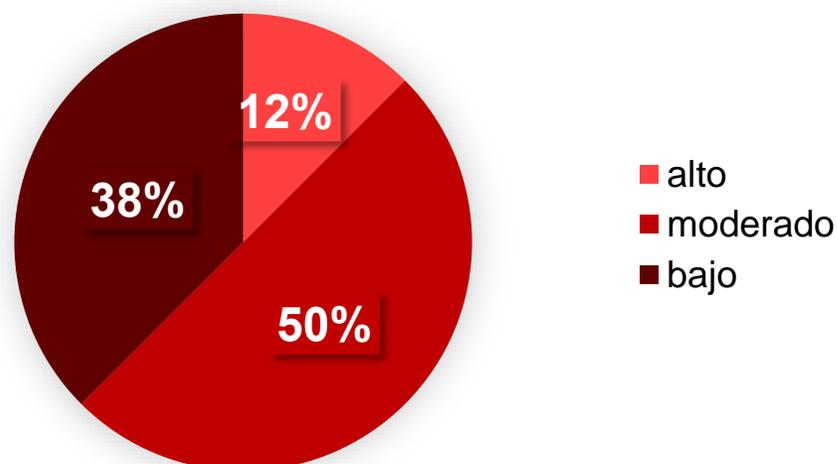
- Bajo, cuando el diagnóstico incluya de 1 a 2 problemáticas iguales.
- Moderado, cuando el diagnóstico incluya de 3 a 5 problemáticas iguales
- Alto, cuando el diagnóstico incluya de 6 a 8 problemáticas iguales



*Figura 20.* Nivel de isomorfismo mimético detectado en el diagnóstico de los PMD en la ZMP, elaboración propia.

La figura anterior permite ponderar la valoración antes mencionada y con ello la oportunidad de desarrollar cada una de las descripciones en los datos estadísticos. En primer lugar, el comportamiento de imitación más elevado fue que los siete municipios diagnosticaran al “gobierno abierto” una problemática a atender. En segundo lugar, cinco municipios asumen a los “servicios públicos” como la misma problemática, estos

son Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca y Zempoala. En tercer lugar, nuevamente cinco municipios ven que es importante atender el “fomento al empleo”, esta vez son Epazoyucan, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala. En cuarto lugar, los municipios de Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Zapotlán de Juárez y Zempoala hicieron lo propio al tener por igual en su diagnóstico al “rezago social”. En el lugar número cinco, tres municipios ven urgente solventar una reconfiguración “organizacional” en su diagnóstico, hablamos de Epazoyucan, Pachuca de Soto y San Agustín Tlaxiaca. Para el siguiente escalafón, el número seis, tenemos a Epazoyucan y Zapotlán de Juárez preponderando a la “hacienda pública”. En el séptimo lugar, son también dos municipios los que ahora tienen en la misma sintonía el atender una reingeniería “institucional”, que son Mineral del Monte y Zempoala. Finalmente, el octavo lugar solo corresponde a Pachuca de Soto con la “movilidad”, por lo que aquí no aplica nuestro objeto de estudio en la comparativa con los demás municipios. Por todo lo anterior, la línea verde punteada en nuestra figura simboliza la tendencia del isomorfismo mimético en términos del diagnostico situacional que habrá de ver en las problemáticas explicadas, un descenso paulatino pero constante. Enseguida representamos la distribución porcentual.



*Figura 21.* Repartición del isomorfismo mimético en el diagnóstico para los PMD en la ZMP, elaboración propia.

Para nuestra valoración y veredicto final, empleamos estos datos estadísticos con la moda como medida de tendencia central, misma que repartimos porcentualmente con el propósito de desenvolver de mejor manera el isomorfismo mimético en las problemáticas diagnosticadas para los PMD de la ZMP, resultando ser de grado **moderado** con un 50% y que se muestra en la anterior *Figura 21*.

Ya que hemos justificado esta valoración, justificaremos desde otra perspectiva que el ejercicio del diagnóstico en los PMD de la ZMP se desde el isomorfismo mimético. Resulta que los datos estadísticos confirmaron que dichos instrumentos de la planeación municipal contenían de manera enunciativa una serie de necesidades que cada instancia de gobierno en esta territorialidad debería de atender. En efecto la heterogeneidad es la articulación que prolifera en cada una de las condiciones existentes para los diferentes escenarios, por eso es que comprendimos que el orden en el que enlistaban las problemáticas resaltaba de manera diferente. Empero, cuando aplicamos nuestra metodología pudimos comprobar que esto no era motivo suficiente, ya que las organizaciones municipales imitaron o se modelaran unas a otras. La razón para nosotros estriba en que existe un parámetro de medición estándar que enfatiza en cuatro condiciones básicas e inalienables y que todo ente de gobierno debe atacar de la mejor manera y sí, con sus propios recursos, hablamos del índice de Marginación del que ya explicamos con oportunidad en la *Tabla 15* que nombramos “Diagnóstico de los PMD en la ZMP vinculado al ÍdM”.

En consecuencia, las dimensiones sustanciales de las que hemos hecho hincapié son: educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población. Por lo tanto, cada plan en su diagnóstico debió basarse de esto ya que, aunque se estandarizan sus dimensiones, contienen datos estadísticos totalmente diferentes y apegados a sus características, aunque el resultado de la calificación fuera la misma en ciertos casos, como hicimos evidentes en el *Mapa 2* titulado “Marginación en la Zona Metropolitana de Pachuca”. Ante eso, los resultados son los que siguen en la *Figura 22*.

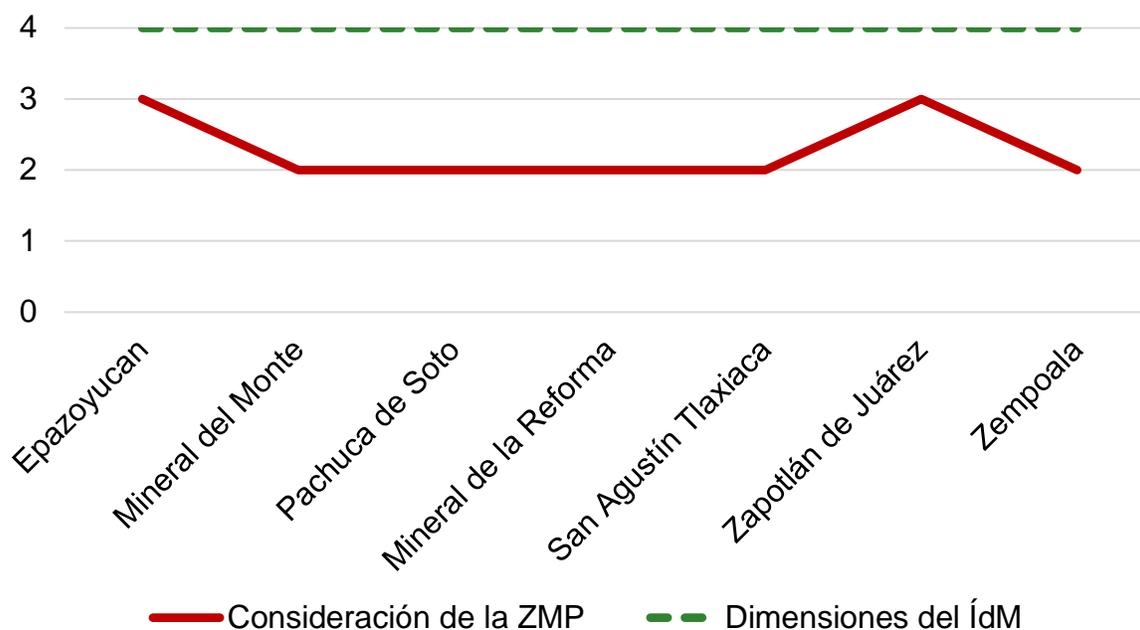


Figura 22. Nivel de vinculación entre IdM y diagnóstico de los PMD para la ZMP, elaboración propia.

La línea color rojo oscuro, marca una dirección única entre 2 y 3 dimensiones contempladas en el diagnóstico y que rondan en la misma cifra promedio para los siete planes de desarrollo. En cambio, la línea punteada en color verde es el nivel mínimo recomendable —y queremos hacer insistencia en ello— por el CONAPO. La valoración que hacemos es que en efecto el isomorfismo que en aquí radica es mimético, y que el nivel es el ya indicado en la *Figura 21*, está presente de manera **moderada** y constante.

Anteriormente habíamos manifestado que nuestra metodología permitió que comparáramos la relación existente entre el PED 2016-2022 y los PMD de la ZMP 2016-2020, particularmente hablaremos de los ejes rectores, como la *Tabla 16* denominada “Comparativa de ejes rectores entre el PED y los PMD de la ZMP” lo demostró. En ese sentido, la *Figura 16* nos permitió representar que el resultado de esa comparativa fue un alto grado de isomorfismo normativo por su concepción instaurada en el diseño institucional, y un alto isomorfismo mimético por la semejanza

que guardan entre sí. Justamente vamos a complementar dicho postulado con los resultados de forma y fondo, este último con los objetivos que cada plan tiene trazados al respecto. A continuación, veremos los resultados que en términos del eje rector número uno obtuvimos.

Tabla 25.

***Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 1.***

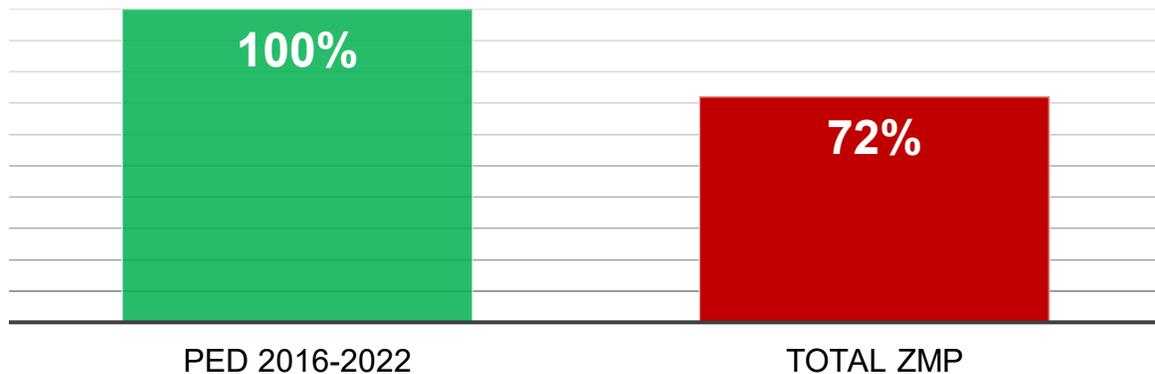
Instrumento de planeación	Denominación del eje
PED 2016-2022	Gobierno honesto, cercano y moderado
Epazoyucan	Municipio honesto, cercano y moderno
Mineral del Monte	Mineral del Monte honesto, cercano y moderno
Pachuca de Soto	Pachuca eficiente de gobierno abierto
Mineral de la Reforma	Gobierno honesto, cercano y moderno
San Agustín Tlaxiaca	Gobierno eficaz y transparente
Zapotlán de Juárez	Administración integral, contigua y renovada
Zempoala	Gobierno honesto, cercano y moderno

Fuente: elaboración propia

La preliminar tabla muestra intrínsecamente que la semejanza es tal entre los municipios de Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma, Zapotlán de Juárez —aunque empleara sinónimos en sus adjetivaciones— y Zempoala, podemos que son iguales con los del PED 2016-2022. Mientras que Pachuca de Soto y San Agustín Tlaxiaca, no nombran de la misma forma a sus ejes, pero en la descripción contenida en sus planes, si lo son. Por lo anterior, establecimos que los valores a considerar serían:

- Bajo, cuando de 1 a 2 planes tuvieran similitud.
- Moderado, cuando de 3 a 4 planes tuvieran similitud.
- Alto, cuando de 5 a 7 planes tuvieran similitud.

El resultado lo representamos en la siguiente figura.



*Figura 23.* Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 1, elaboración propia.

Considerando entonces a los PMD de la ZMP que denominan a su eje rector igual al del PED, el resultado fue que 72% lo hace con un isomorfismo mimético alto.

En cambio, cuando el análisis que hicimos lo adentramos en los propósitos que cada plan cimentó para cumplir con dichos ejes la variación fue considerable. Los objetivos expresados en este primer eje rector versan en diez procesos: contraloría municipal, hacienda pública municipal, organización, planeación y control interno, capacitación y profesionalización, tecnologías de la información, transparencia gubernamental, participación social, servicios municipales y reglamentos. La figura que sigue representa de manera particular, el resultado que cada plan de desarrollo municipal tuvo en este tenor.

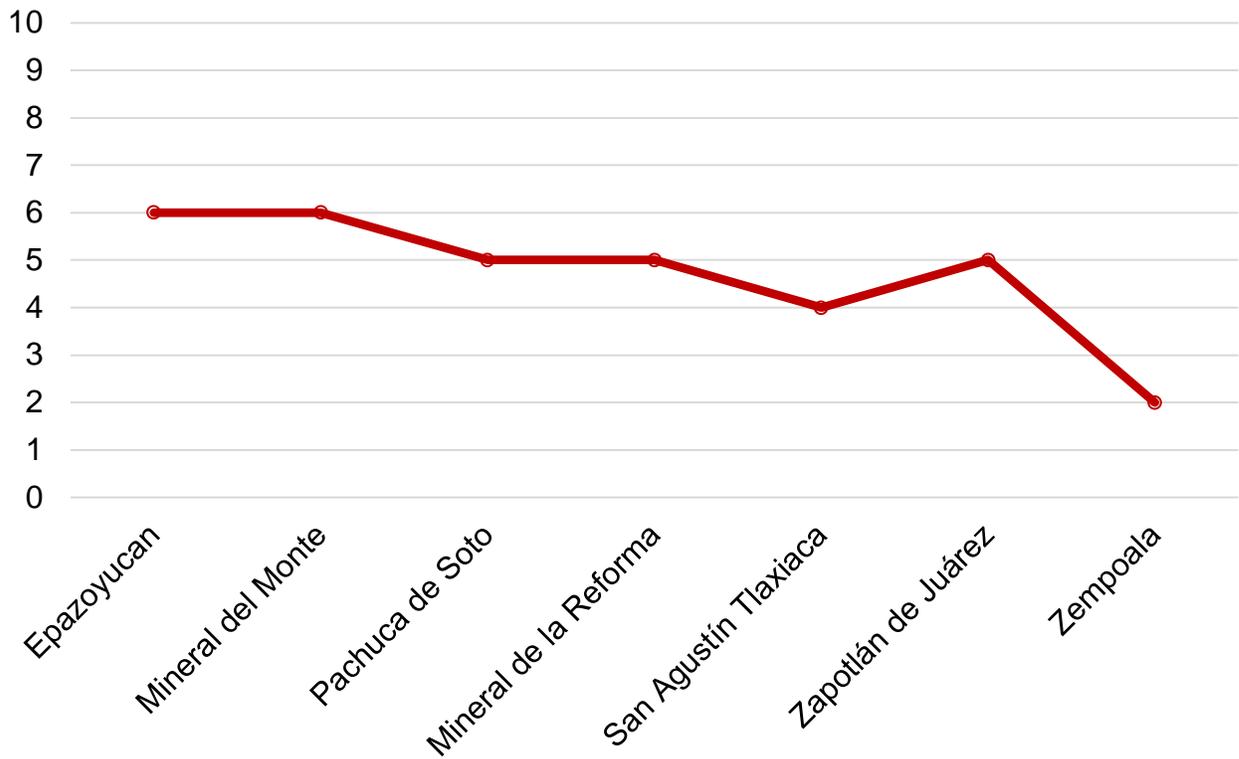


Figura 24. Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 1 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

De modo que la valoración aplicada para identificar el nivel de isomorfismo fue:

- Bajo, cuando de 1 a 3 planes tuvieran similitud.
- Moderado, cuando de 4 a 7 planes tuvieran similitud.
- Alto, cuando de 8 a 10 planes tuvieran similitud.

Teniendo una distribución variada, el grado de isomorfismo fue variado significativamente, por lo que concluimos que los objetivos planteados en el eje rector número uno de los PMD de la ZMP tiene un isomorfismo mimético **moderado**, tal como lo representamos a continuación.

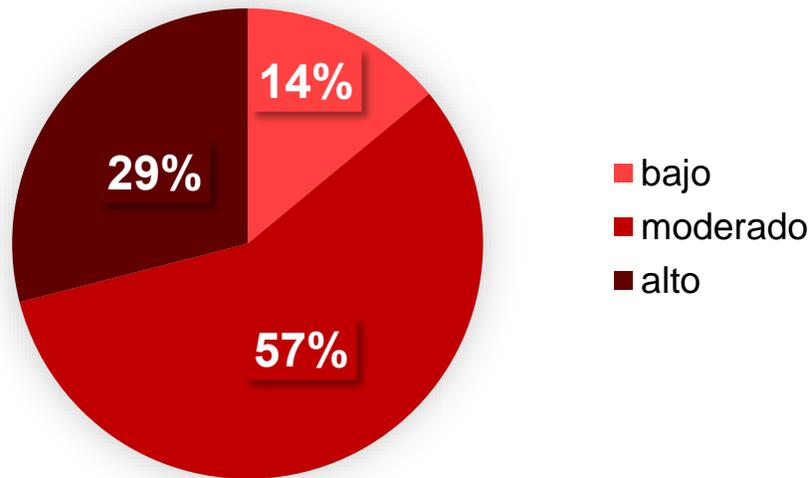


Figura 25. Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 1 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Conforme hemos avanzado en este informe de resultados de los ejes que rigen el comportamiento de la planificación municipal y la asociación que tienen cada uno de ellos con los objetivos esbozados por las instancias municipales, advertimos que el isomorfismo institucional en efecto es una constante y pareciera ser que una condicionante también. Es tiempo de mostrar los resultados y valoración para el segundo eje rector, para ello la tabla que mostramos facilitará su conocimiento y posterior desarrollo.

Tabla 26.

***Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 2.***

Instrumento de planeación	Denominación del eje
PED 2016-2022	Hidalgo próspero y dinámico
Epazoyucan	Municipio próspero y dinámico
Mineral del Monte	Mineral del Monte próspero y dinámico

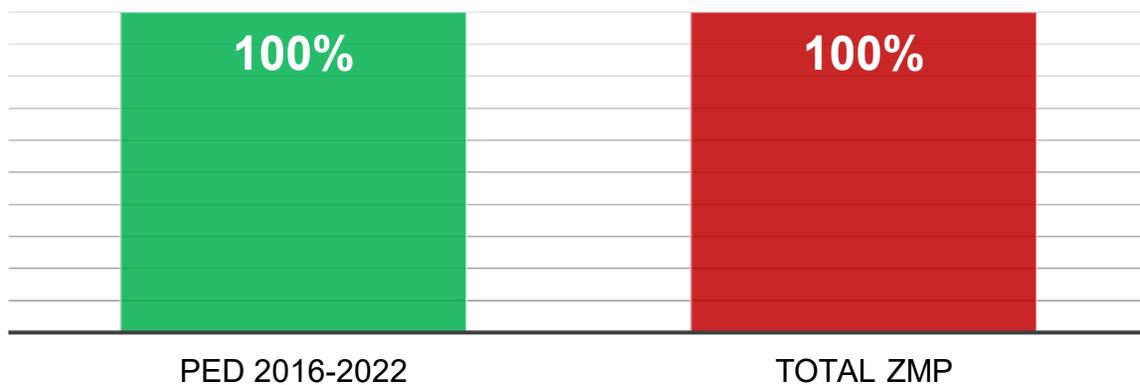
Pachuca de Soto	Pachuca próspera y dinámica
Mineral de la Reforma	Mineral de la Reforma próspero y dinámico
San Agustín Tlaxiaca	Prosperidad y desarrollo
Zapotlán de Juárez	Zapotlán progresivo y activo
Zempoala	Un Zempoala próspero y dinámico

---

Fuente: elaboración propia

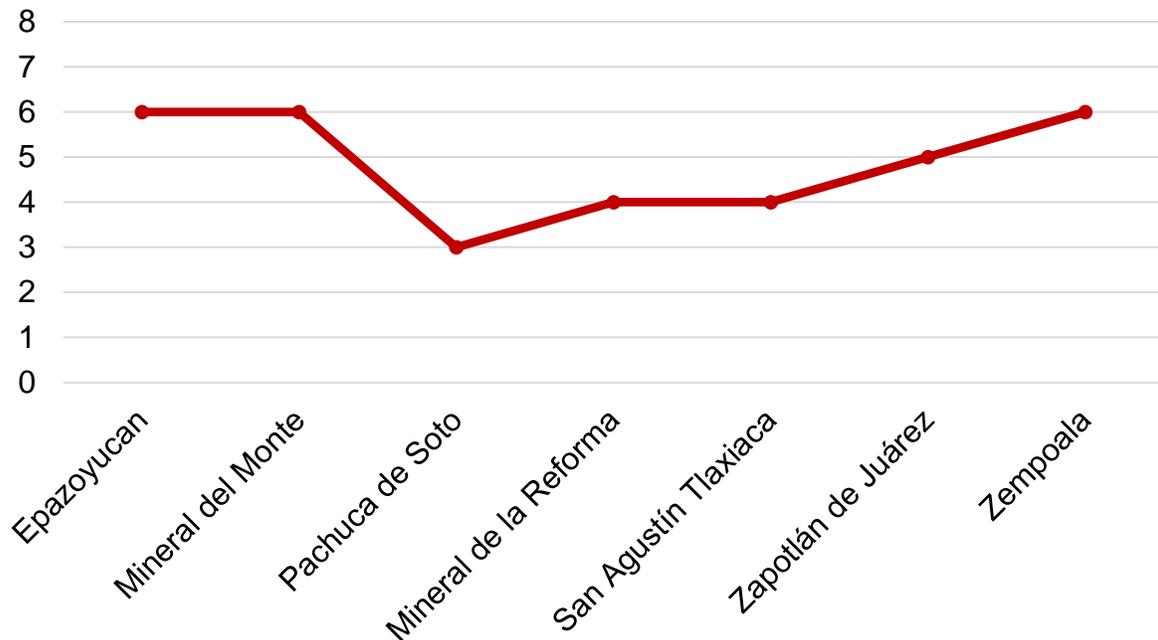
Vemos en la tabla anterior que mientras el PED 2016-2022 nombra a su eje rector “Hidalgo próspero y dinámico”, los municipios imitan tal cual ese alias para su respectivo eje. Notamos que unos emplearon sinónimos y además lo personalizaron a razón de su municipalidad, pero en términos generales es lo mismo. Para comentar lo anterior y perfeccionar dicho entramado, las valoraciones empleadas fueron las que siguen y los resultados en la *Figura 26* de abajo.

- Bajo, cuando de 1 a 2 planes tuvieran similitud.
- Moderado, cuando de 3 a 4 planes tuvieran similitud.
- Alto, cuando de 5 a 7 planes tuvieran similitud.



*Figura 26.* Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 2, elaboración propia.

Como se ha venido mencionando, ante la incertidumbre y también porque el diseño institucional así está dado, el mimetismo que permea entre el PED 2016-2022 y los planes municipales de la ZMP es **alto**. En cambio, los ocho objetivos que, para concretar esta rectoría, trazaron dichas instancias de gobierno fueron: empleo, industria, comercio y servicios, agricultura, ganadería, forestal y pesca, turismo, movilidad y transporte, conectividad, capital humano, desarrollo económico. Ahora conozcamos en la siguiente figura los resultados para los objetivos que programaron.



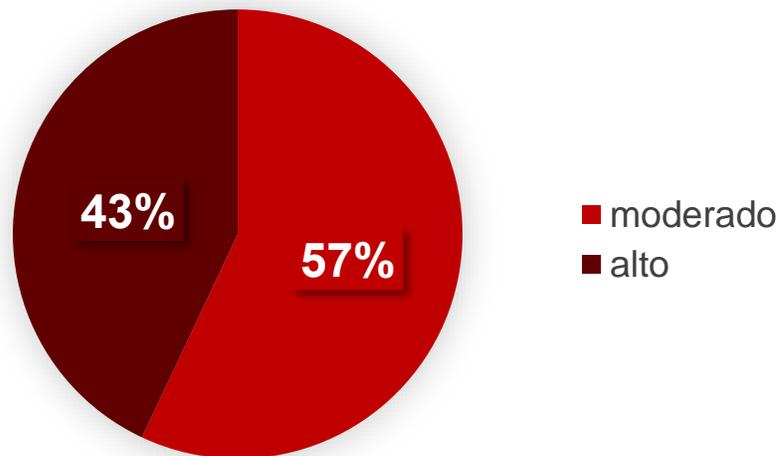
*Figura 27.* Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 2 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Entendiendo que para identificar el nivel de isomorfismo debíamos medir sus valores, establecimos los siguientes:

- Bajo, cuando de 1 a 2 planes tuvieran similitud.
- Moderado, cuando de 3 a 5 planes tuvieran similitud.

- Alto, cuando de 6 a 8 planes tuvieran similitud.

De esta forma, los resultados no arrojaron isomorfismo mimético bajo, este elemento solo tuvo dos variaciones casi similares, 43% fue alto y 57% fue moderado, siendo este último el resultado general del análisis a los objetivos encontrados en el segundo eje rector de los PMD de la ZMP y que se reportan en la figura que continua.



*Figura 28.* Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 2 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Para el tercer eje rector, se suscita la constante que ha venido permeando en el isomorfismo mimético y que se explica conforme a la tabla sucesiva.

Tabla 27.

***Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 3.***

Instrumento de planeación	Denominación del eje
PED 2016-2022	Hidalgo humano e igualitario
Epazoyucan	Municipio humano e igualitario

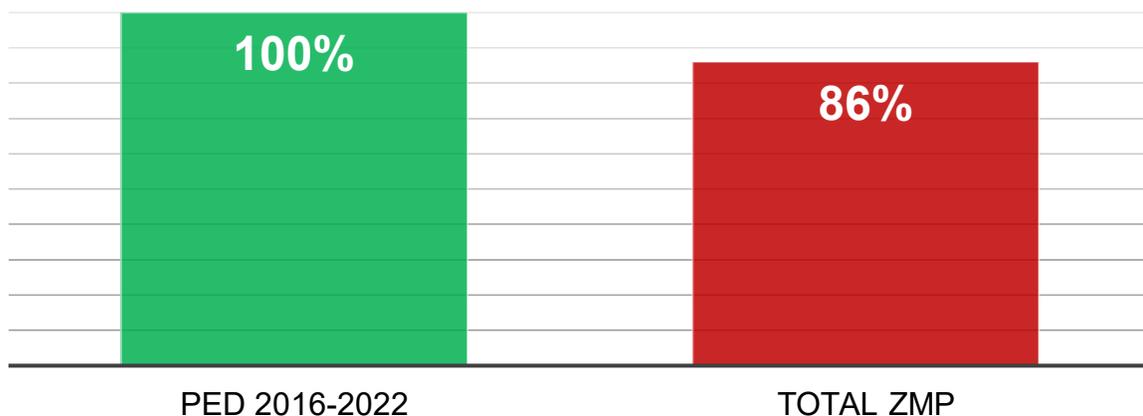
Mineral del Monte	Municipio humano e igualitario
Pachuca de Soto	Pachuca humana y alegre
Mineral de la Reforma	Mineral de la Reforma humano e igualitario
San Agustín Tlaxiaca	Sociedad Incluyente y con Identidad
Zapotlán de Juárez	Zapotlán percedero y equivalente
Zempoala	Un Zempoala humano e igualitario

---

Fuente: elaboración propia

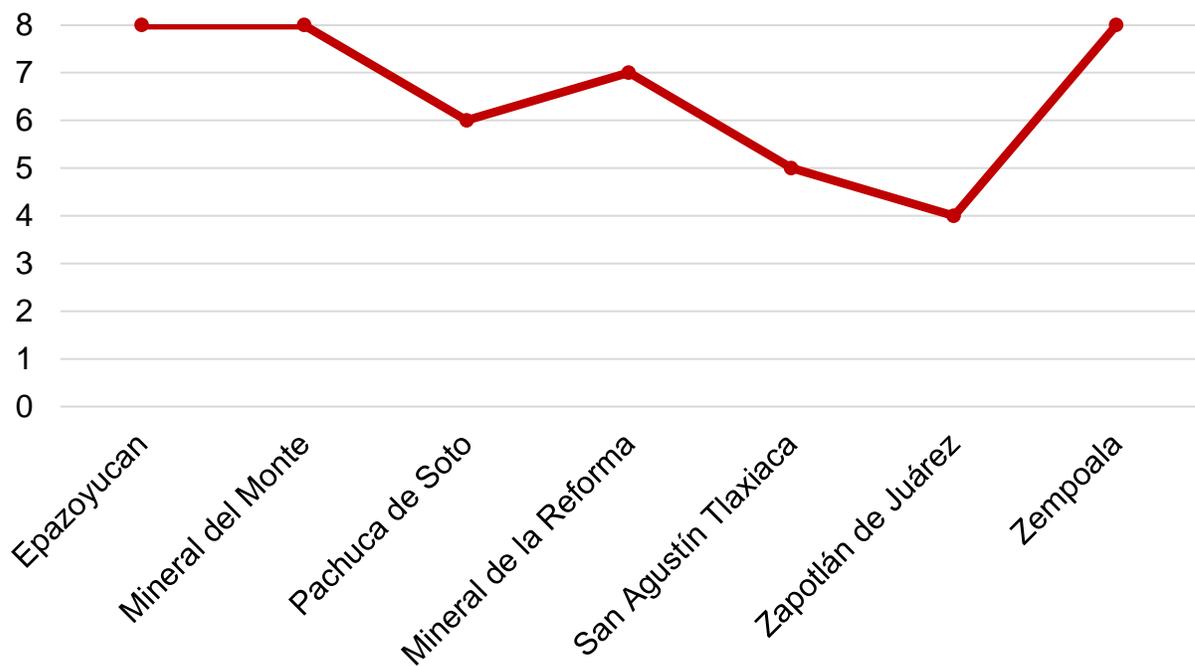
No existen diferencias radicales entre la forma por la cual se nombran en el instrumento de planeación estatal y la de cada uno de los municipios que integran la ZMP. De hecho, solo San Agustín Tlaxiaca destaca como el municipio que define de manera disímil a su eje. Por lo tanto, las valoraciones son las que se enlistan y los resultados los de la figura que prosigue.

- Bajo, cuando de 1 a 2 planes tuvieran similitud.
- Moderado, cuando de 3 a 4 planes tuvieran similitud.
- Alto, cuando de 5 a 7 planes tuvieran similitud.



*Figura 29.* Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 3, elaboración propia.

Los resultados apuntan a un emparejamiento sustancial que catalogan al isomorfismo mimético **alto**. Pero cuando vemos las diferentes acepciones que los planes delimitan como objetivos en este eje, hallamos los siguientes ocho: pobreza multidimensional, educación y cultura, salud, vivienda, grupos vulnerables, igualdad de género, juventud, deporte y recreación. Comparativamente los resultados estadísticos fueron los que mostramos enseguida.

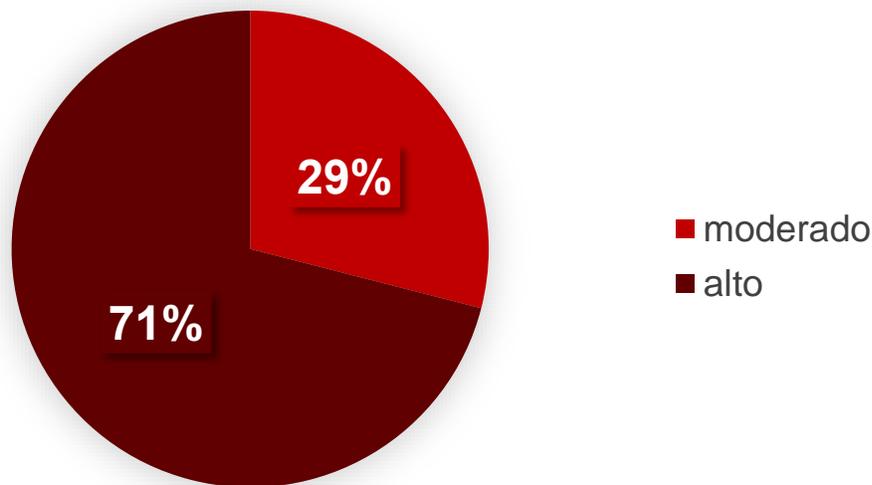


*Figura 30.* Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 2 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

El rango que obtuvimos en nuestros resultados, estima que tres municipios incluyeron a los ocho objetivos por igual, que fueron Epazoyucan, Mineral del Monte y Zempoala. Mientras que solo fueron contemplados cuatro objetivos del total en el plan de Zapotlán de Juárez. Los municipios restantes se encuentran en el rango de incluir a cinco y siete. Para dimensionar estadísticamente el grado de isomorfismo mimético presente, los valores establecimos fueron:

- Bajo, cuando de 1 a 2 planes tuvieran similitud.
- Moderado, cuando de 3 a 5 planes tuvieran similitud.
- Alto, cuando de 6 a 8 planes tuvieran similitud.

Conforme a las valoraciones hechas, el resultado expresa que la dimensión de este isomorfismo soslayó al de menor nivel, demostrando que la repartición fue de 29% para el moderado y 71% para el que establecemos como el que compagina a todos, el **alto**, representado en la siguiente figura.



*Figura 31.* Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 3 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

El cuarto eje rector que se perfila en el PED 2016-2022 se titula “Hidalgo seguro, con justicia y en paz”, es el penúltimo en la lista de análisis y hemos establecido el mismo procedimiento sistematizado para conocerlo de forma y fondo en las valoraciones hechas para determinar el nivel de isomorfismo mimético presente en los PMD de la ZMP 2016-202. Estos se encuentran representados inicialmente en la tabla que mostramos inmediatamente.

Tabla 28.

**Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 4.**

Instrumento de planeación	Denominación del eje
PED 2016-2022	Hidalgo seguro, con justicia y en paz
Epazoyucan	Municipio seguro con justicia y en paz
Mineral del Monte	Mineral del Monte seguro con justicia y en paz
Pachuca de Soto	Pachuca segura y en paz
Mineral de la Reforma	Mineral de la Reforma seguro con justicia y en paz
San Agustín Tlaxiaca	Seguridad, paz y confianza
Zapotlán de Juárez	Zapotlán con honestidad y en calma
Zempoala	Un Zempoala seguro con justicia y en paz

Fuente: elaboración propia

Nominalmente podemos anticipar el nivel de similitud que tienen los PMD de la ZMP con el plan estatal con solo mirar la tabla, empero nuestros resultados basados en el método científico nos manifiestan los siguientes datos estadísticos.

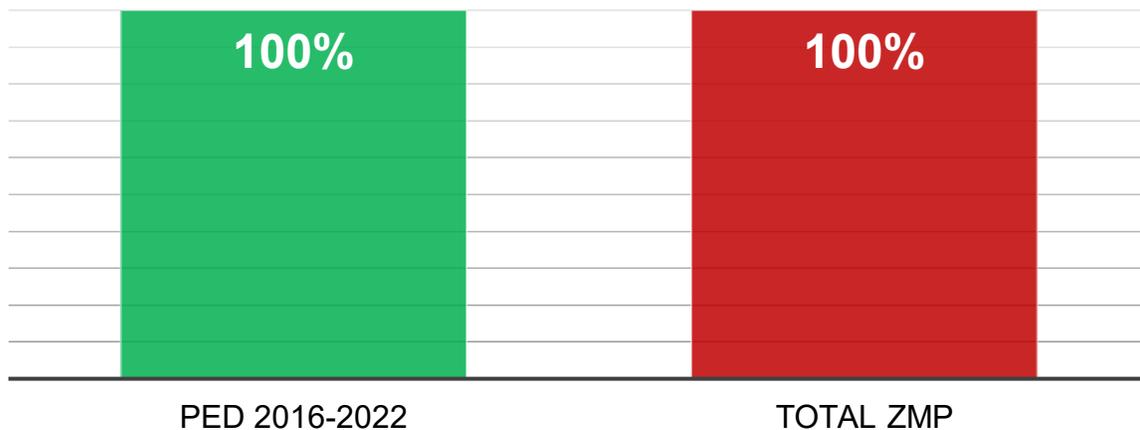
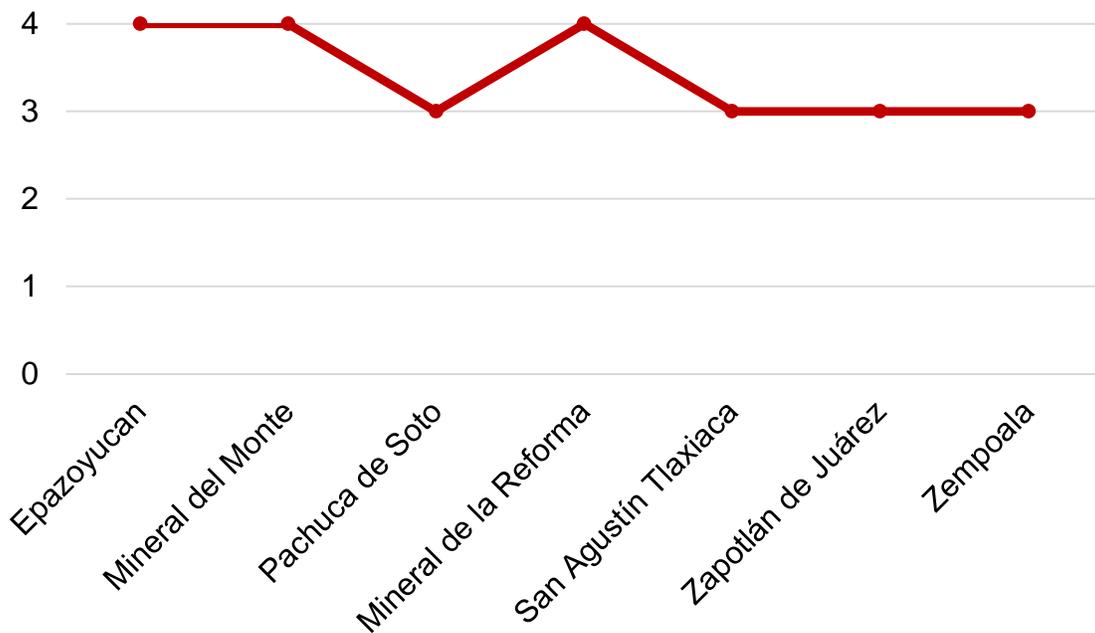


Figura 32. Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 4, elaboración propia.

Basamos la valoración estandarizada en este análisis y los reiteramos a continuación:

- Bajo, cuando de 1 a 2 planes tuvieran similitud.
- Moderado, cuando de 3 a 4 planes tuvieran similitud.
- Alto, cuando de 5 a 7 planes tuvieran similitud.

Por lo tanto, resulta reiterativo que el isomorfismo mimético está catalogado como **alto** conforme a los resultados de la *Figura 32*; dicha constante se verá reflejada de igual manera en los cuatro objetivos impulsados programáticamente en los instrumentos rectores para tal efecto: seguridad pública, estado de derecho, tránsito y protección civil. Entorno a esto, la comparativa municipal resultó como lo anunciamos en la figura que prosigue.

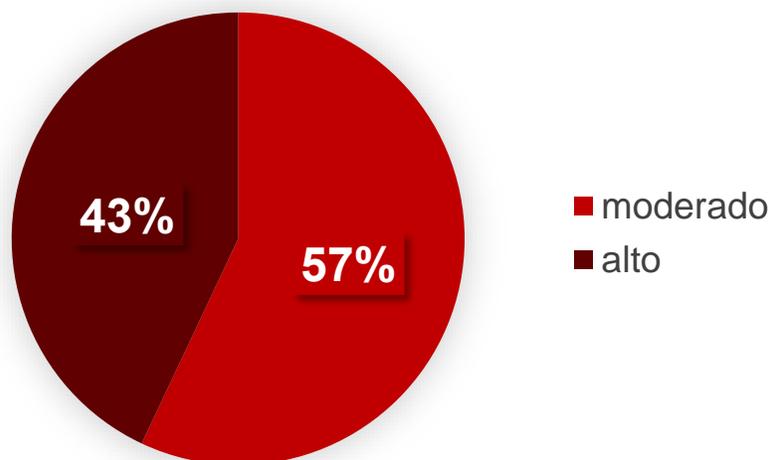


*Figura 33.* Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 4 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Como anticipamos, la presencia constante del isomorfismo mimético se detecta en los objetivos antes mencionados, es por eso que la valoración que antepusimos fue:

- Bajo, cuando 1 de los planes tuviera similitud.
- Moderado, cuando de 2 a 3 planes tuvieran similitud.
- Alto, cuando 4 de los planes tuvieran similitud.

Es así que, de nueva cuenta la repartición radica en dos de las aproximaciones antes enlistadas, siendo la **moderada** la de mayor impacto con 57% ante la intervención del 43% para la versión alta.



*Figura 34.* Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 4 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Finalmente, el último de los ejes rectores que enumera el PED 2016-2022 y que adecua de forma mimética cada plan de desarrollo en la ZMP es el que justamente tiene *per se* un vínculo de origen con la Agenda 2030 y de la que ya hemos exployado los resultados estadísticos que de la comparativa pertinente observamos en nuestro

análisis, el quinto eje lleva por nombre “Hidalgo con desarrollo sostenible” y con la tabla que mostraremos explicando dicho comportamiento de isomorfismo, anunciaremos que muchos de los municipios contemplan la sustentabilidad y no la sostenibilidad, que por características inherentes entendemos que son similares pero no lo mismo, situación que los planes no contemplan como nosotros pero que en los objetivos que explicaremos más adelante, se contraponen a la versión inicial. Aquí la tabla que da muestra de ello.

Tabla 29.

***Isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 5.***

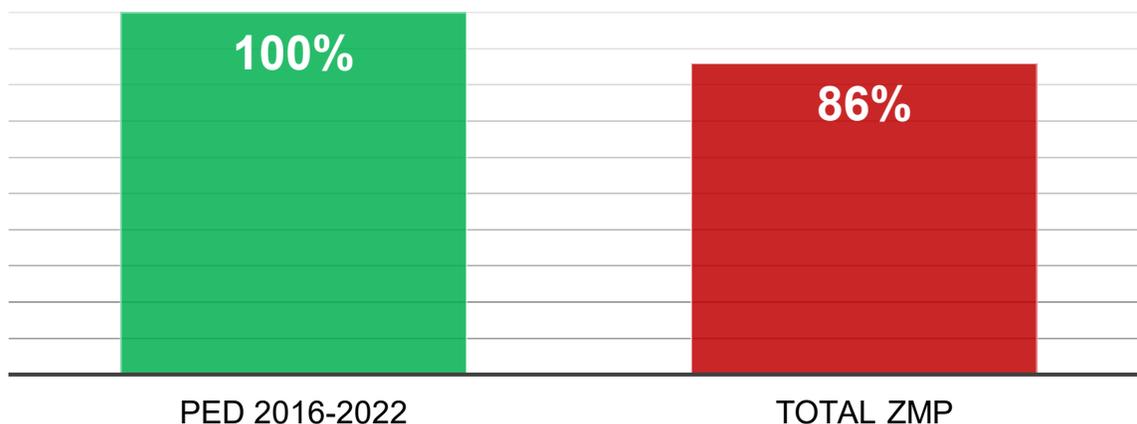
Instrumento de planeación	Denominación del eje
PED 2016-2022	Hidalgo con desarrollo sostenible
Epazoyucan	Municipio con desarrollo sustentable
Mineral del Monte	Mineral del Monte con desarrollo sostenible
Pachuca de Soto	Pachuca ordenada, metropolitana y de futuro
Mineral de la Reforma	Mineral de la Reforma con desarrollo sustentable
San Agustín Tlaxiaca	Desarrollo urbano sustentable
Zapotlán de Juárez	Zapotlán con crecimiento sustentable
Zempoala	Un Zempoala con desarrollo sustentable

Fuente: elaboración propia

Por la explicación que venimos concretando, es que la valoración contempló a la sustentabilidad en el rubro de la sostenibilidad que engloba a este eje rector y que fue la siguiente y los resultados se ilustran en seguida:

- Bajo, cuando de 1 a 2 planes tuvieran similitud.

- Moderado, cuando de 3 a 4 planes tuvieran similitud.
- Alto, cuando de 5 a 7 planes tuvieran similitud.



*Figura 35.* Representación del isomorfismo mimético entre los PMD de la ZMP y el PED, eje 5, elaboración propia.

Pachuca de Soto es el único municipio de los siete que integran esta zona de estudio que nominalmente no establece el mismo estereotipo programático. Debido a esto es que el isomorfismo mimético tiene una ligera variación, pero no significativa ya que el nivel que prolifera sigue siendo **alto**.

En su oportunidad, dimos cuenta de que la Agenda 2030 como referente de sostenibilidad en el desarrollo local no era una opción real para los municipios. A su vez los resultados reflejaron en la estadística que, de todas las instancias de gobierno, la municipal como la más básica es la que menos la vincula en su planeación. Tanto por los 17 ODS al no ser vinculatorios por principios homogéneos en la heterogeneidad municipal, como por los cinco ejes que sirvieron de análisis para adecuarlo con el contexto real en este ámbito. Sin embargo, el análisis se centra en los objetivos que tienen determinados para atender este quinto eje rector, notamos que contemplan en general siete aspectos diferentes de atender: medio ambiente y sustentabilidad, infraestructura, equipamiento, planeación urbana y ordenamiento territorial, manejo integral de residuos, agua potable y movilidad,

Ahora mostramos los resultados en la comparativa municipal de los objetivos que hemos anunciado en la figura que sigue.

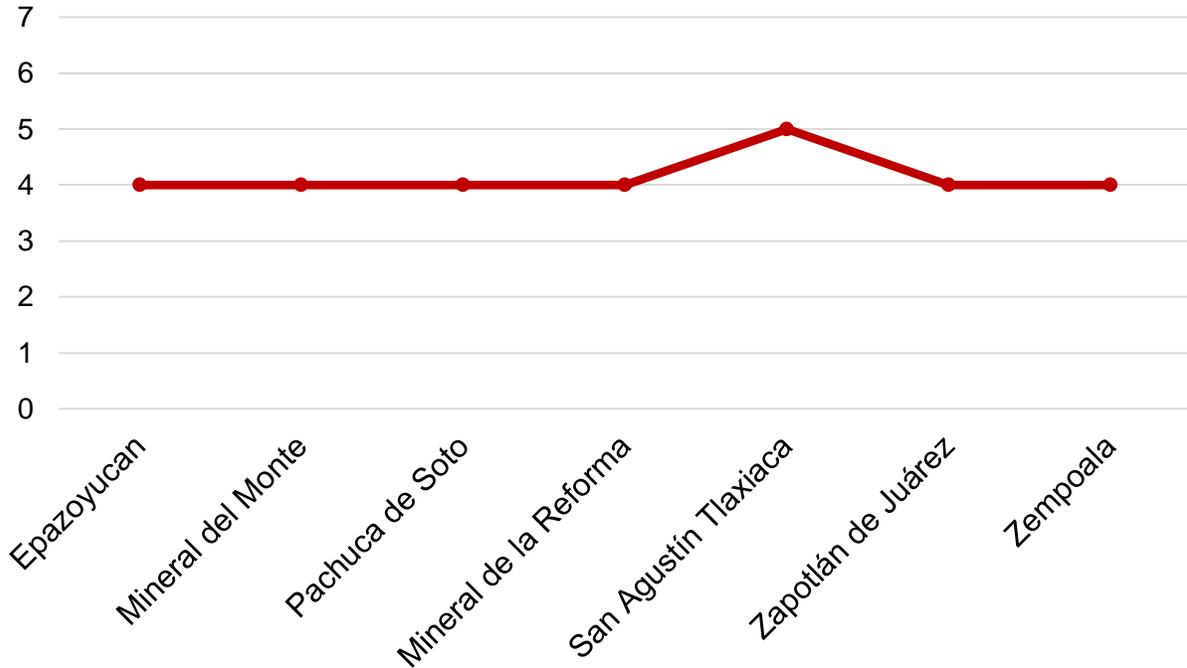


Figura 36. Resultados de la comparativa entre los objetivos en el eje 5 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

En suma, ninguno planea la totalidad de los siete objetivos identificados, pero si hay una constante en la sincronía. Para determinar el nivel de isomorfismo mimético consideramos la siguiente valoración:

- Bajo, cuando de 1 a 2 planes tuvieran similitud.
- Moderado, cuando de 3 a 4 planes tuvieran similitud.
- Alto, cuando de 5 a 7 planes tuvieran similitud.

Los resultados a nuestra valoración informan que el 14% se alcanza por San Agustín Tlaxiaca, el resto de los municipios imitan 4 de los 7 objetivos, alcanzando

86% y con ello se establece que el isomorfismo mimético es **moderado** en este caso e ilustramos en la figura de abajo.

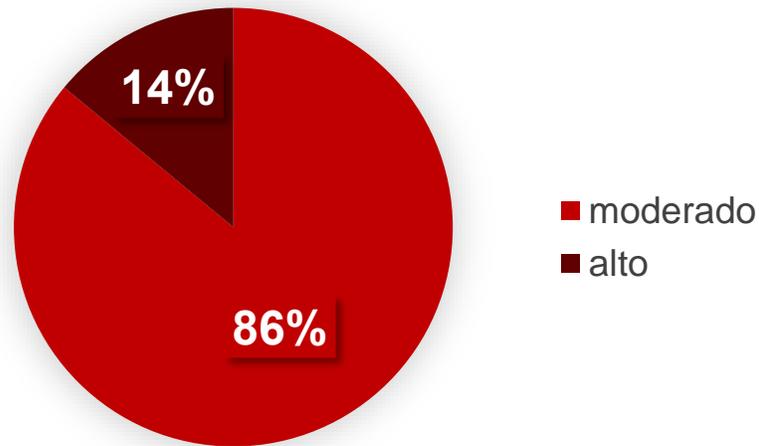


Figura 37. Repartición del isomorfismo mimético en los objetivos del eje rector 5 para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Haciendo el recuento estadístico, este es el resultado total del isomorfismo mimético en cuanto a objetivos refiere:

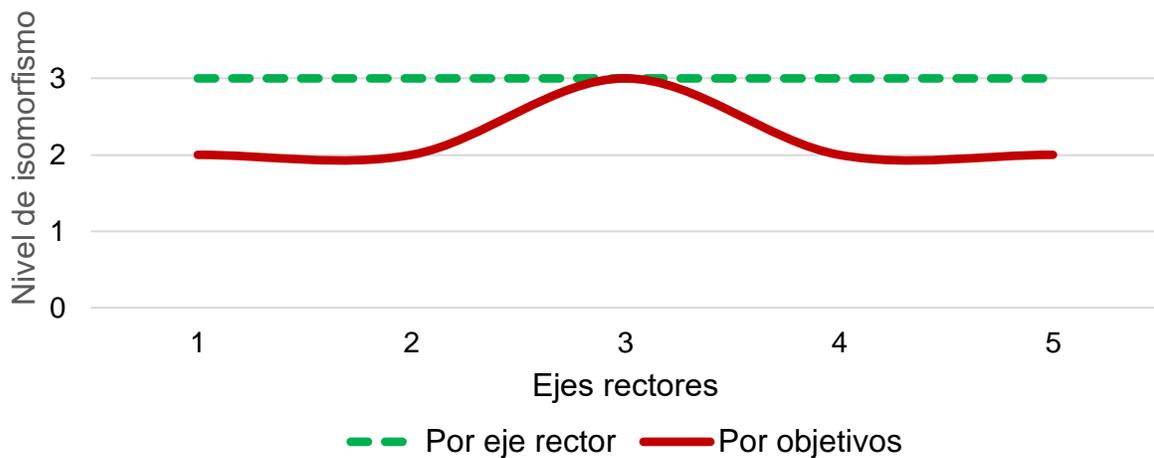


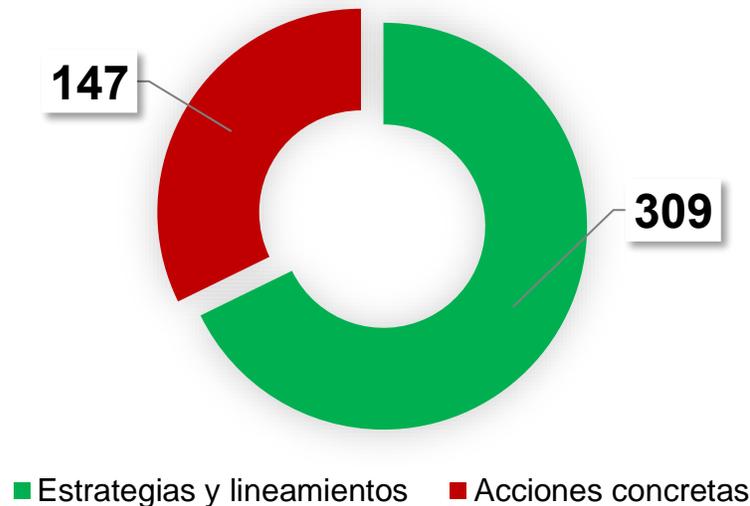
Figura 38. Grado de isomorfismo mimético en los objetivos de los PMD para la ZMP, elaboración propia.

Como hemos dado cuenta, el isomorfismo institucional está presente en la configuración de los objetivos conforme a lo dispuesto por cada eje rector. La figura anterior clarifica que los PMD de la ZMP copian los ejes rectores del PED para basar su planeación y conforme a este isomorfismo mimético pretenden adecuar sus objetivos, precisamente la línea punteada en color verde se encuentra en el nivel 3 que corresponde al valor alto y que es el que el recuento de datos estadísticos reflejó. Sin embargo, dicha adecuación en sus objetivos la hacen imitando lo que los otros planes —en la zona metropolitana a la que pertenecen— tienen, esto lo podemos reconocer con la línea rojo oscuro que se sitúa en el nivel 2 del isomorfismo mimético que es moderado para los objetivos de los ejes rectores 1, 2, 4 y 5; mientras que el nivel 3 perteneciente al isomorfismo mimético alto se suministra para los objetivos del eje rector 3.

Es de suma importancia conocer cómo es que los objetivos aquí abordados serán, a decir por los propios PMD de la ZMP, cumplidos durante la presente gestión administrativa 2016-2020. Para esto en el contenido de los planes se enumeran una serie de estrategias y lineamientos que compartimos en su momento con la *Figura 16* titulada “Secuencia de isomorfismo normativo en los PMD de la ZMP”. Lo anterior fue una representación de la estructura sobreentendida en los planes de desarrollo, pero cuando analizamos el contenido de cada una de estas enumeraciones una gran cantidad no expresaban de manera formal la realización y cumplimiento de los objetivos señalados. El resultado dejó ver que abunda una confusión ontológica en los responsables de formular y diseñar a los planes como instrumento que guie el desarrollo de sus respectivos municipios.

Ante esta coyuntura y con base en los preceptos que el marco teórico instaaura, es que concatenamos las “Acciones concretas por PMD para cumplir con los objetivos” de la *Tabla 23* que los integrantes de la ZMP tienen como referentes para alcanzar las metas trazadas de acuerdo a la temporalidad de sus gestiones, mismos que verán consumados los propósitos ampliamente reflexionados en este trabajo de posgrado.

Es así que al comparar las estrategias y lineamientos que están de manifiesto en los PMD de la ZMP y las acciones concretas que resultaron de nuestro análisis, obtuvimos la siguiente representación gráfica.



*Figura 39.* Relativa de los medios para dar cumplimiento a los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Como evidenciamos en la *Figura 16* denominada “Secuencia de isomorfismo normativo en los PMD de la ZMP” el resultado que obtuvimos después de aplicar nuestra metodología fue que, en total 276 estrategias y 33 lineamientos forman parte de la numeraria para hacer frente al cumplimiento de los objetivos que cada eje rector tiene trazados en la ZMP y que se ven manifestados en la figura anterior en color verde. Empero, de todas ellas 147 esclarecen de manera puntual o incluso somera la manera por la cual se dará cumplimiento a los compromisos adquiridos para solventar las necesidades diagnosticadas *per se* o imperativamente, están señalados en color rojo fuerte. Es de este modo que, identificadas las propuestas formales en los planes, con la siguiente figura enseñamos nuestro planteamiento con la finalidad de esbozar los resultados.

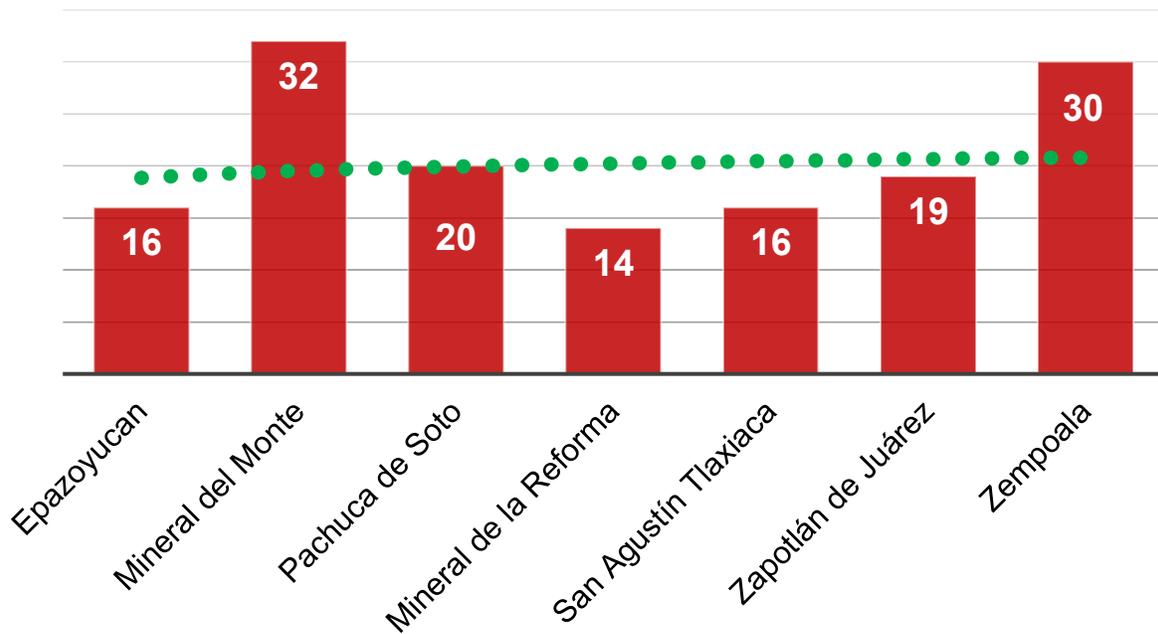


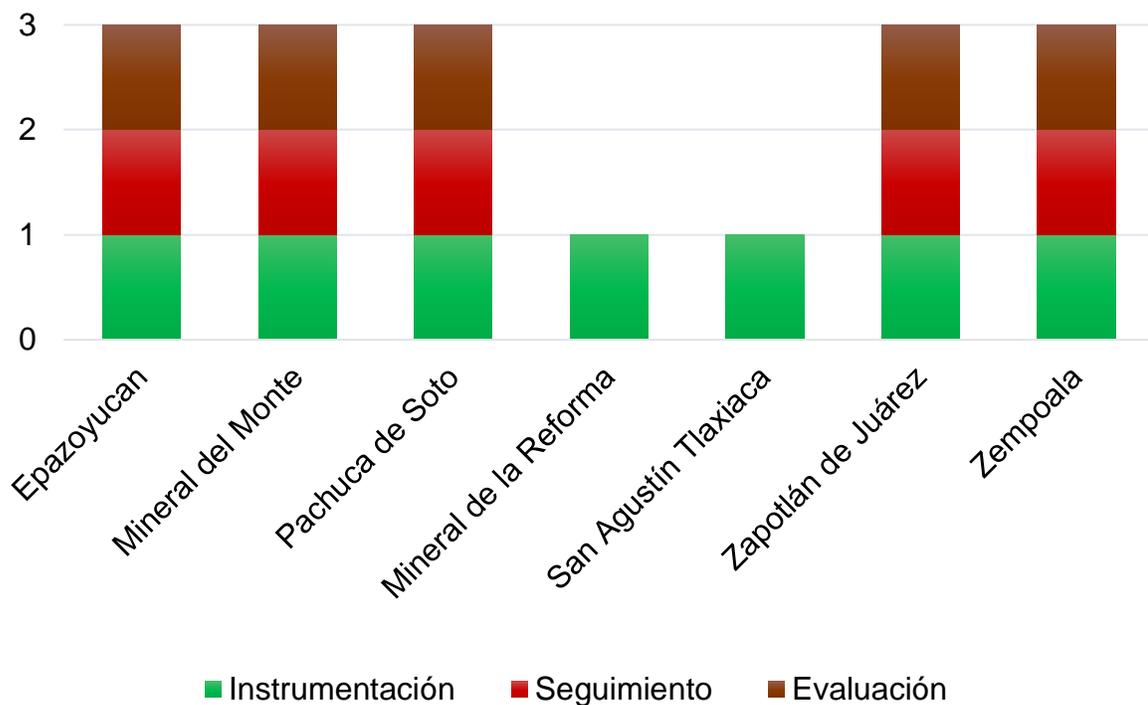
Figura 40. Recuento de acciones concretas por PMD en la ZMP y su isomorfismo, elaboración propia.

Es por ello que la *Figura 40* facilita comprender la cuantificación que resulta para cada uno de los planes de dicha zona metropolitana y para establecer el grado de isomorfismo vimos la siguiente valoración:

- Bajo, cuando el rango fuera menor a 5 acciones similares.
- Moderado, cuando el rango fuera mayor a 5 y menor a 15 acciones similares.
- Alto, cuando el rango fuera mayor a 15 acciones similares.

A partir de la estimación real y aplicando una evaluación apegada a las medidas de tendencia central en los datos estadísticos, la línea punteada de color verde escenifica el estilo de isomorfismo mimético que se obtiene de todos los instrumentos rectores de la planeación analizados. Concluyendo que el nivel aplicado para tal efecto es **alto**.

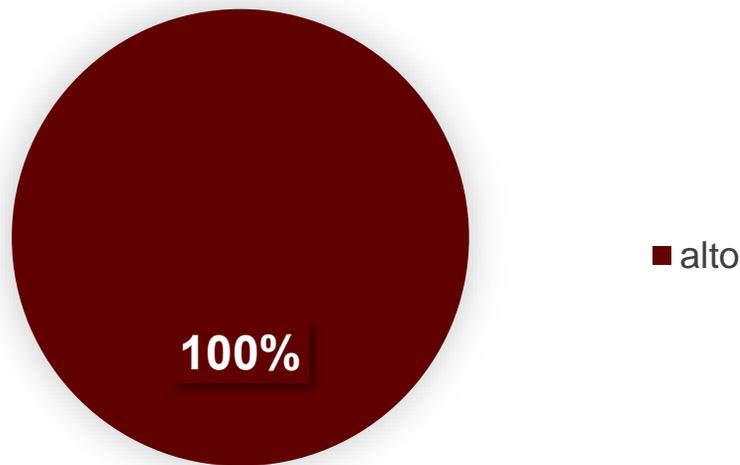
Finalmente, habremos de mostrar los resultados que obtuvimos al analizar de qué manera se controlaría internamente la supervisión y adecuación que las organizaciones municipales hacen de sus planes de desarrollo. Cabe recordar que el diseño institucional en este tema está dado para todas las instancias básicas de gobierno, en el estado de Hidalgo no es la excepción y así lo dimos a conocer en esta investigación, particularmente se explicó desarrollando la *Tabla 4* que titulamos “Estructura normativa para la planeación municipal en el estado de Hidalgo”. De modo que el isomorfismo que viene dado desde su génesis para esta fase de los PMD en la ZMP es normativo. En ese sentido, los resultados a la metodología aplicable representados en su momento con la *Tabla 24* que lleva por nombre “Instrumentación, seguimiento y evaluación de los PMD en la ZMP”, son los siguientes.



*Figura 41.* Mecanismos de control a los PMD en la ZMP, elaboración propia.

De acuerdo a la estimación de la valoración que se enlista y con la representación que hacemos en la figura siguiente, notaremos el resultado.

- Bajo, cuando el rango fuera de 1 a 2 planes.
- Moderado, cuando el rango fuera de 3 a 4 planes
- Alto, cuando el rango fuera de 5 a 7 planes



*Figura 42.* Repartición del isomorfismo normativo en los mecanismos de control para los PMD de la ZMP, elaboración propia.

Invariablemente pronunciamos que el resultado obtenido en isomorfismo de tipo normativo es **alto**, ya que el primer mecanismo de control que analizamos fue el de la instrumentación que los siete municipios tienen identificados en el Comité de Planeación y Desarrollo Municipal, cumpliendo con el canon jurídico. En seguida, cinco de los siete municipios establecieron mecanismos de control para dar seguimiento y evaluar sus planes de desarrollo, concretamente esta responsabilidad recaía en los mismos comités de planeación, en los ayuntamientos o en la figura del presidente municipal. A pesar de eso, ambos mecanismos los tenían identificados, a reserva de

Mineral de la Reforma y San Agustín Tlaxiaca que, a lo largo de lo expresado en sus planes, no los identificaron de manera puntual.

En resumen, a lo largo de la presentación de este cuarto capítulo en nuestra tesis de maestría, hemos dado cuenta que los PMD para la ZMP han basado su planeación no en un ejercicio democrático respecto a los principios deontológicos del poder municipal, más bien han sido diseñados, formulados y estructurados con base al isomorfismo institucional, del que identificamos sus tres tipos, normativo, coercitivo y mimético. Los resultados que obtuvimos del análisis y metodología aplicada, confirman la hipótesis planteada al inicio de nuestro trabajo y sobreentendemos que siendo así demostramos científicamente esta apreciación.

## **2. A MANERA DE PROPUESTA**

Tradicionalmente en el Estado Mexicano los poderes que lo forman, legislativo, ejecutivo y judicial, ven pertinente atender las necesidades que apremian a la sociedad o a las organizaciones gubernamentales y administrativas en cualquiera de sus representaciones, configurando o creando leyes, fortaleciendo así el sistema institucional de nuestro país. En efecto, tenemos muchas leyes, demasiadas de hecho, que es casi imposible contabilizarlas a todas. Por ende, existen leyes que ya se ven rebasadas en términos de su aplicación, otras que simplemente ya no son adaptables o vigentes, y para hacerlo, casi por costumbre, se crean otras leyes. Ese es desde nuestra perspectiva la condición que hace del diseño institucional para el contexto municipal un ente que no podemos soslayar, puesto que en la actualidad este ha caducado al grado de ya no ser proporcional a las necesidades organizacionales y administrativas, por un lado, y las poblacionales, por el otro. Nuestra propuesta parte de lo siguiente:

### **A. Reconfiguración al diseño institucional del ámbito municipal.**

No se trata de crear nuevas o más leyes, sino de adecuar a las necesidades actuales. Pero, ¿hacia qué dirección debe ser reconfigurado?, desde luego el nuevo diseño debe trascender desde la instancia municipal y así de forma ascendente. Erróneamente se sigue creyendo que fortalecer al municipio consiste en determinar desde el nivel federal y estatal su rumbo, porque conceptualmente se cae en contradicciones pretendiendo asumir una homogeneidad suscrita. Tampoco se puede reconfigurar a esta instancia básica de gobierno de manera coercitiva o normativa, porque como lo hemos visto, el resultado es el que se suscita en este trabajo de posgrado. El nuevo diseño institucional debe partir desde abajo y no desde arriba.

La incertidumbre que esta manifestación genera es que las organizaciones no están listas para desenvolver una libertad y autonomía plenas, eso se viene creyendo desde que en 1917 se les dota de dichas acepciones en la Constitución Política. No justificamos que la desorientación municipal sea objeto solamente del diseño institucional obsoleto, es cierto que organizacionalmente las instancias municipales son endebles como lo referimos en la introducción de nuestro trabajo y ante ello está construida nuestra propuesta.

Por las razones mencionadas, consideramos urgente que para tener un ejercicio adecuado a las condiciones presentes y que verdaderamente trascienda hacia los escenarios próximos, el nuevo diseño institucional reoriente organizacionalmente al ayuntamiento y a la administración pública municipal, pero esta vez contemplando la diversidad en las características y condiciones desde lo local, ascendentemente, para que sean las instancias municipales quienes impulsen el devenir de sus rumbos evitando la generalidad que en su condición lleva la exclusión.

Es así que el Estado mexicano por medio del poder legislativo deberá ser el responsable de orquestar dicha reconfiguración, iniciando el fortalecimiento municipal con foros que fortalezcan el debate, estableciendo el diálogo entre los gobiernos municipales y estos compartiendo de primera mano la pesadumbre que de muchos es conocida traen consigo desde hace mucho tiempo. Que quede claro, no creando más

dependencias se solventará la reconfiguración de este diseño, implica más bien un vínculo directo y sumamente estrecho entre el Congreso de la Unión y las instancias municipales. Solo así se logrará el cometido, desde el enfoque neoinstitucional, adecuar en la Constitución el nuevo enfoque municipal.

### **B. Descentralizar la planeación municipal de las instancias de gobierno como fortalecimiento a la vida democrática.**

De lo anterior cuestionamos, ¿quién debe planear el desarrollo municipal? Creemos que no debe ser el propio gobierno municipal y mucho menos que sea solo él. Sin el ánimo de que sea retórica, cómo impulsar la descentralización gubernamental y administrativa si el propio gobierno y administración pública municipales las vuelven a centralizar; y de muestra basta solo mirar las quince reformas que ha tenido el artículo 115 Constitucional y las consecuencias reales en la actualidad.

Antes de responder a la interrogante, queremos partir de una la siguiente analogía: el sistema político mexicano vio nacer con demora la vida democrática como una forma de vida institucional y organizacional. Las elecciones para renovar el poder ejecutivo y el legislativo a nivel federal eran orquestadas por el mismo gobierno federal que habría de ser removido, a todas luces incongruente. Era entonces la Comisión Federal Electoral la que realizaba el proceso electoral de cada cargo de elección popular directa. La historia la conocemos todos, el primer resultado que se obtenía de ello era el fraude electoral y cuando este era perpetuado y luego señalado, la trasgresión a los derechos fundamentales se veía fraguada por la represión. Paulatinamente, al hacerse más evidente este hecho y al señalarse con mayor insistencia por los diferentes actores políticos y sociales, el rumbo comenzó a cambiar discrecional y clientelaramente. Así continuó hasta que fue imposible sostener ese diseño institucional, trayendo consigo un nuevo referente del que nacería el reconocimiento de más fuerzas políticas y electorales hasta reconfigurar la organización electoral con un naciente Instituto Federal Electoral (IFE) y hoy Instituto Nacional Electoral (INE). Aunque también ha tenido sus vaivenes y más con la

intromisión de los partidos políticos y los intereses creados, pero organizacionalmente y de forma significativa, se ha ido consolidando como una institución pública y autónoma, que es sin duda el principal referente en el modelo democrático reciente de nuestro país.

Es de esta manera que respondemos a la nuestra pregunta, quien debe planear el desarrollo municipal es una nueva organización pública, autónoma y que sea autoridad en este tema. Y como la obiedad no prevalece sin que la fundamentemos, este nuevo ente debe ser totalmente ajeno al gobierno y administración municipal, capaz de congeniar con ellos, pero no dependiendo ni rindiendo cuentas a ellos, sino todo lo contrario, descentralizado para tener personalidad jurídica, patrimonio propio y rendir cuentas a la sociedad, siendo sancionada en lo particular por el poder judicial. Dicha organización debe ser integrado por miembros de la sociedad circunscrita en esa territorialidad, con los mismos esquemas de las organizaciones que son punta de lanza esta arista. Capaz de asumir el modelo del servicio civil de carrera para tener a personajes que más de reconocida trayectoria académica y profesional, sean los más aptos, capaces y honestos.

Para que esto sea posible, es necesario que se reconfigure el diseño institucional que ya fue mencionado en el punto anterior. De modo que los mismos representantes del Estado mexicano serán los responsables de configurar este ente que llamamos el Instituto de Planeación del Desarrollo Municipal en el que recaerá la tarea fundamental del proceso planificador y de generar el instrumento rector que ya hemos expuesto ampliamente en esta tesis de maestría y que deberá ser acatado por el gobierno y administración pública municipal, permitiendo así transparentar el quehacer planificador y reorientarlo al interés general de la población.

Lo anterior permitirá contrastar la eficacia en la gestión de estas autoridades municipales, convirtiéndose además en el primer parámetro real de la evaluación de nuestros gobiernos locales como parte de la vida democrática que pretendemos fortalecer.

### **C. Democratizar la planeación municipal del desarrollo.**

Consecuentemente a la instauración del Instituto de Planeación del Desarrollo Municipal, surge nuestra siguiente interrogante ¿para qué se debe planear el desarrollo? La respuesta tiene como primer propósito, democratizar la planeación municipal; en segundo lugar, regionalizarla dentro del propio municipio, con miras a verdaderamente considerar un diagnóstico situacional y no que este corresponda a intereses particulares o de grupo, mucho menos a los externos o de otro orden social y político; finalmente, en tercer lugar, que sea un ejercicio de asociacionismo municipal.

En suma, impulsar un nuevo diseño institucional y por ende organizacional fortalecerá el ejercicio democrático que debe tener la planeación del desarrollo municipal, este será sistémico y con prospectiva al corto, mediano y largo plazo, marcando un rumbo y trayectoria generacionalmente y no partidista o político, solamente. Descentralizar la planeación del desarrollo y fortalecer el desempeño organizacional de los gobiernos municipales y sus administraciones para vincularse convenientemente a la heterogeneidad histórica y trascendental del municipio mexicano.

Dicha propuesta habremos de cimentarla, fundamentarla y desarrollarla, por lo que formará parte de nuestro siguiente proyecto en una investigación que se desarrollará en el doctorado como proposición de diseño para una nueva política pública.

*“El hombre es algo que debe ser  
superado...el Superhombre es el hombre  
fuerte, el hombre dominador, el hombre  
ególatra que se enfrenta con Dios”.*

*- F. Nietzsche.*

## CONCLUSIONES

Cuando decidimos que nuestro tema de investigación a lo largo de la Maestría en Gobierno y Gestión Local fuera el concerniente al Plan Municipal de Desarrollo, lo hicimos partiendo de un supuesto central, responder a la interrogante ¿qué hace que los gobiernos y administraciones públicas municipales determinen el rumbo de su gestión y la manera de hacer frente a las necesidades colectivas de la población? Fue entonces que comprendimos debíamos analizar lo institucionalmente establecido, al instrumento rector de la planeación en este ámbito. Una vez identificado, fundamentamos con preceptos teóricos lo que implicaba esta disposición de la planeación municipal. Iniciamos con la teoría institucional y el neoinstitucionalismo para explicar desde la Ciencia Política, la conformación del diseño que las diversas instituciones cimentan para esta compleja instancia básica de gobierno; la connotación radicó en exponer cronológicamente su evolución desde su origen, hasta nuestros días y trascendentalmente contextualizar su verdadero sentido.

Descubrimos que han sido varias las fases que la instancia municipal ha presenciado y que la gran mayoría han sido convulsivas. En ese sentido, el diseño institucional fue uno solo para todos los municipios y respondía homogéneamente tanto en el ámbito jurídico como administrativo. Es ahí donde se delimita el comportamiento y rumbo que los gobiernos y administraciones públicas deban tener. Con base en lo anterior, surgió una nueva pregunta, si diseño institucional aplica para por igual ¿cuál es el comportamiento organizacional del gobierno y administración pública municipal? Para ello, la teoría organizacional era el referente más inmediato y adecuado de usar. Echamos mano de los tratados que existen en este enfoque e identificamos los andamios que municipalmente construyen para su conveniencia y los hubo formales e informales, como en las instituciones ya que dependiendo su dimensión sería su actuación.

Estábamos cerca de encaminarnos al análisis de los planes, fue entonces que nuestro siguiente objetivo fue comparar dichos instrumentos rectores dentro de la ZMP

y con ello determinar el grado de isomorfismo institucional que prevalece. Concluimos en este sentido que este ejercicio estaba presente en sus niveles, normativo, mimético y aunque en menor escala, también estuvo presente el coercitivo. Demostramos de manera científica que los municipios diseñan planes municipales copiando el modelo del plan estatal en su estructura y contenido, con todo lo que ello implica, como es asumir un diagnóstico que no corresponde ni a sus características, condiciones o necesidades. Mucho menos toman como referencias los datos geoestadísticos o poblacionales que organismos como INEGI o CONAPO señalan para cada uno de ellos a partir de una aproximación histórica. A su vez dimos cuenta de cómo se copian entre ellos, tomando o queriendo adecuar objetivos, metas y estrategias que no corresponden a su índole municipal o de la zona metropolitana a la que pertenecen.

Empero, no podíamos soslayar otra pregunta, ¿qué planean los gobiernos municipales y qué desarrollo quieren alcanzar? Ante ello, el componente en esta ecuación, era el desarrollo. Estudiamos y explicamos todas y cada una de sus teorías, la aplicación del espacio-tiempo y la manera en la que se ha ido adaptando por los regímenes municipales. Fue entonces que la comparación hecha con los PND 2013-2018 y 2019-2024, respectivamente y con el PED 2016-2022 confirmó que la planeación no se hace desde lo local, sino más bien de manera vertical y de forma descendente, sobre todo del estado hacia los municipios.

Debíamos además exhibir lo que la Agenda 2030 tiene fijado en este campo y, más aún con el nuevo referente, el desarrollo sostenible que se ha establecido como la panacea a nivel mundial. En ese momento, validando todas las teorías antes comentadas, la realidad se podía explicar con base en una orientación, nuevamente fue el isomorfismo institucional. Fijamos una zona de estudio como muestra de lo que en el estado de Hidalgo estaba sucediendo y seleccionamos la zona metropolitana más grande e importante, la de Pachuca que comprende a los siete municipios que ampliamente replicamos. Demostramos científicamente los resultados, elegimos el método comparado que tenía las condiciones para aplicarse, qué y cómo comparar: los Planes Municipales de Desarrollo conforme a su estructura y contenido, midiendo su condición isomórfica. Analizamos las diferentes fuentes de información, aplicamos

la metodología desde la rama de las Ciencias Sociales, siempre enfatizando en nuestras hipótesis sustanciales.

Conforme avanzamos, los planes mostraban inconsistencia de forma y fondo, más aún cuando los datos estadísticos sentenciaban una realidad totalmente diferente a la supuestamente planeada y prevista. Los resultados conforme al análisis reflejaban que el inconveniente fundamental, los Planes Municipales de Desarrollo son consecuencia del isomorfismo institucional en sus tres tipos: a) normativo, porque el diseño institucional está fundado para que no necesariamente sean los propios gobiernos municipales quienes en su libertad y autonomía se encarguen de planear su desarrollo, sino que dependen en menor o mayor grado de una entidad mayor, sea el gobierno estatal o federal; b) coercitivo, porque si bien es cierto ven impuestas condiciones en su estructura, se condiciona la planeación al ser esta con base en resultados y no debe contravenir a la planeación estatal como la verdadera primera y gran instancia; y finalmente c) mimético, porque sumado a los anteriores tipos, los gobiernos municipales ven el escenario propicio para copiar e imitar secuencial y sistemáticamente lo que a nivel estatal y local se viene haciendo, esto ante la incertidumbre que pudiera ocasionar no hacer bien las cosas o no contar con los recursos suficientes para consumir sus finalidades, pero también por lo que denominamos “apatía gubernamental” ya que ante el temor de un resultado adverso ven cierta comodidad, más si no hay una sanción imputable por incumplimiento al PMD.

Concluimos de manera enfática en que hemos comprobando nuestras hipótesis originales, en efecto, las instancias municipales de la ZMP cumplen con la ley para formular y publicar su PMD, pero lo hacen adheridos a lo que el PED estipula y se someten a ese referente como parte de un ejercicio de isomorfismo. Mientras tanto, a pesar de la particularidad que cada municipio suscribe conforme sus tradiciones, costumbres, características, problemáticas, necesidades, recursos, etc. no prevalece una manifestación diferente en los esquemas y procesos para configurar ese documento, en cambio se convierte en requisito escueto que deben entregar. Incluso ante la encrucijada del desarrollo que deban afrontar, las autoridades de este nivel de

gobierno, no completan la perspectiva de la sostenibilidad como herramienta útil para la planeación, independientemente de que deban armonizar sus planes con la Agenda 2030 como se ha mencionado —que lo convierte en un ejercicio de isomorfismo coercitivo inherente, ataviado de guía—, estos no siguen siquiera los parámetros para entenderlos y atenderlos demostrando incapacidad de adaptabilidad y vigencia ante la coyuntura sea por conveniencia o negligencia.

En síntesis, todo PMD de los siete municipios que forman parte de la ZMP es resultado de un ejercicio de isomorfismo institucional, ya sea impuesto a razón de órganos gubernamentales superiores y porque la ley delimita los mecanismos en que deban estar estructurados desde el ámbito organizacional, regulando además de la conducta de quienes formulan el plan, los intereses que deban agrupar en cada uno de ellos coartando así en estricto sentido la libertad y autonomía municipal; o porque sencillamente porque la instancia municipal es vista de manera peyorativa por los segmentos gubernamentales externos a esta y a su vez, internamente se miran carentes y ajenos a esta responsabilidad, que deciden no solo basarse con el plan estatal, sino copiarlo en primer lugar y consecuentemente imitarse entre unos y otros como miembros activos de esta zona metropolitana.

Por todo lo que hemos brindado en nuestra investigación, surgen nuevas interrogantes ¿qué falla? ¿el diseño institucional? ¿el gobierno? o ¿la administración pública? Y para responderlas empleamos nuevamente el marco teórico que referimos en esta tesis de posgrado, que afortunadamente además de ser vigente es flexible. Concluimos que el diseño institucional se fraguó por un modelo económico y político clientelar que puede ser moderno, pero condiciona el verdadero sentido del desarrollo municipal y no ostenta la misma viveza para las instancias básicas de gobierno y de la población que es proclive a ellas. Por ende, este no debe arreglarse sometido a crear nuevas o más leyes para ensancharlo aun más, todo lo contrario, el diseño institucional debe ser resiliente porque ha llegado el momento de reinventarlo, de adentro hacia afuera, de abajo hacia arriba y transversalmente. Esa debe ser la primera postura, dejar de pensar que la institución municipal es débil y por lo mismo controlarla y

regularla más como históricamente se ha venido haciendo, esa fórmula ha sido la causante de la sumisión en la que se ve envuelta hoy y por lo mismo ha prescrito.

El gobierno debe además replantearse cuáles son sus finalidades y ser consciente del papel que juega, ya no es más el que ente que administra al municipio, desde 1999 es quien lo gobierna. Por eso, adicionalmente a responder entorno a un nuevo mecanismo por el cual sea electo, debe desde las comisiones del ayuntamiento trascender con visión y prospectiva de largo alcance, que no mire solo al corto plazo porque de lo contrario sucederá lo mismo cada que un nuevo ayuntamiento es electo, llegan aparentes ideas nuevas, muchas espontáneas y otras discrecionales sin sustento teórico o científico. La representatividad del ayuntamiento tiene que ser circunscriptoral conforme la división política interna del municipio, en un ambiente permanentemente transparente y privilegiando el diálogo constante. No olvidemos que es un órgano colegiado y la autoridad más cercana al pueblo, aunque mucho nos gustaría saber en qué basa su cercanía a parte pretender conseguir el voto cuando tiene que elegirse cada que se habilita el proceso electoral. Empero, sobre todo, el gobierno municipal debe poseer una indestructible vinculación con la administración pública, ya que es la responsable de poner en marcha lo que este ha analizado, diseñado, planeado, programado y presupuestado para atender cada una de las necesidades colectivas de su territorialidad. Debe dejar de pensar en que su única responsabilidad es atender los servicios públicos del municipio.

Consecuentemente, la administración pública municipal debe dejar de ser la organización a todas luces feudal y que, al compararse con las instituciones, estas últimas son considerablemente modernas. La reorganización de la que debe ser objeto parte de la responsabilidad que asume para cumplimentar las ordenanzas del ayuntamiento. Urge que deba contar con personal altamente capacitado, su condición es hacer del servicio civil de carrera la principal apuesta en esta renovación administrativa. No bastará en el corto plazo, eternizar la profesionalización del servidor público, porque tarde o temprano, sino es que ya, las condiciones sociales, económicas y culturales la verán rebasada. Para ello el modelo de gestión que se implementa necesita dejar de ver a la eficacia y eficiencia como moneda de cambio,

hace tiempo que requiere productividad, resultados y prontitud en los procesos. Como se ha dicho, la vinculación entre esta y el gobierno debe ser permanente y no limitarse en este caso en particular, a leer el PMD y a su entender cumplir con lo ahí estipulado; esta dualidad se debe fijar en una nueva fórmula: análisis, diseño, planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación y seguimiento.

Finalmente, hemos planteado en nuestra propuesta cuál es la solución para tomar en serio el papel democrático que implica planear el desarrollo en los municipios y consolidar no solo la creación del plan como instrumento. El verdadero reto es, proyectarlo para llevarlo a la práctica de manera sistemática. No podemos, desde cualquiera que sea nuestro rol en la sociedad que vivimos, ser apáticos y discordantes con nuestro entorno político, económico, social, cultural y ambiental, debemos manifestarnos y evolucionar como humanidad. Desde nuestra trinchera, académica y profesional, esta es nuestra aportación y veremos que trascienda.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agustín, C. (2005). *Mapas Conceptuales, Mapas Mentales y otras formas de representación del conocimiento*. Bogotá, Colombia: Cooperativa Editorial Magisterio.
- Arellano, D. (enero-junio 2014). ¿Por qué tenemos malos gobiernos en México? *Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno*. III,(1), pp. 13-30.
- Arellano, D., Cabrero, E., Montiel, M.J., y Aguilar, I. (2009). Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada. En E. Cabrero y D. Arellano (Ed.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp. 29-116). México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ávalos, R. (2002). Organización y funcionamiento de la administración municipal. *Gaceta Mexica de la Administración Pública Estatal y Municipal*.
- Barba, A. (julio-diciembre 2013). Administración, teoría de la organización y estudios organizacionales. Tres campos de conocimiento, tres identidades. *Gestión y Estrategia*, (44), (pp. 139-151).
- Barredo, G. (2011). *Aportación al inicio de una experiencia de desarrollo socio-económico; basada en los principios cooperativos, en una comunidad indígena del estado de Yucatán. El caso de Telchac Pueblo* (Tesis de doctorado). Mondragón Unibertsitatea, España.
- Bobbio, N. (1996). *Entre réplicas. En los orígenes de la democracia italiana*. Traducción de Omar Álvarez Salas. México, D.F: Siglo XXI.
- Bonnin, C. J. (2011). *Principios de Administración Pública*. Traducción de Eliane Cazenave Tapie. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Brismat, N. M. (2014). Instituciones. Una mirada general a su teoría conceptual. *Revista Científica Guillermo de Ockman*, 2. Recuperada de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105338606004>
- Buchanan, J., & Tullock, G. (1962). *El cálculo del consenso. Fundamentos Lógicos de la democracia constitucional*. Barcelona, España: Planeta.
- Castro, L. C., Castro, M. A. y Morales, J. (2008). *Metodología de las Ciencias Sociales. Una introducción crítica*. Madrid, España: Tecnos.
- Cedillo, R. (Ed.). (2014). *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. Recuperado de <http://www.uaemex.mx>
- CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Código Electoral del Estado de Hidalgo*, (30 de julio de 2018). Recuperado de [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/06Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/06Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)
- CONAPO. (2016). *Resultados de los niveles de marginación por entidad federativa y municipio en 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/articulos/3-datos-relevantes-sobre-los-resultados-de-los-niveles-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015?idiom=es>
- CONEVAL. (2016). *Información de pobreza y evaluación en las entidades federativas*. Ciudad de México, México: CONEVAL. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (12 de abril de 2019). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>
- Constitución Política para el Estado de Hidalgo*. (16 de octubre de 2017). Recuperado de

[http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J.C., Sidders, M., Tomassi, M., (2018). *Construcción de capacidades estatales: un análisis de políticas de promoción del diseño de Argentina*. Recuperado de [www.gestionypoliticapublica.cide.edu](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu)

Diario Oficial de la Federación. (3 de febrero de 1983). *Decreto de reforma y adición al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F., México.

Diario Oficial de la Federación. (23 de diciembre de 1999). *Decreto de reforma y adición al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F., México.

Durkheim, E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Gobierno del estado de Hidalgo. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016 - 2022*. Recuperado de [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PED/PED/Ped\\_Completo.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PED/PED/Ped_Completo.pdf)

Gobierno de la República Mexicana. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018*. Recuperado de [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)

Gobierno de la República Mexicana. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024*. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

Gobierno Municipal de Epazoyucan. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo 2016 - 2020*. Recuperado de

<http://epazoyucan.hidalgo.gob.mx/descargables/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal/PMD%20Epazoyucan.pdf>

Gobierno Municipal de Mineral del Monte. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo 2016 - 2020*. Recuperado de [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/039-MINERAL\\_DEL\\_MONTE/PMD\\_Mineral\\_del\\_Monte.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/039-MINERAL_DEL_MONTE/PMD_Mineral_del_Monte.pdf)

Gobierno Municipal de Mineral de la Reforma. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo 2016 - 2020*. Recuperado de [http://www.mineraldelareforma.gob.mx/Transparencia/articulo71/fraccionI/a/pla\\_n\\_municipal.pdf](http://www.mineraldelareforma.gob.mx/Transparencia/articulo71/fraccionI/a/pla_n_municipal.pdf)

Gobierno Municipal de Pachuca de Soto. (2016). *Plan Municipal de Desarrollo 2016 - 2020*. Recuperado de [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/048-PACHUCA/PMD\\_Pachuca.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/048-PACHUCA/PMD_Pachuca.pdf)

Gobierno Municipal de San Agustín Tlaxiaca. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo 2016 - 2020*. Recuperado de [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/052-TLAXIACA/PMD\\_San\\_Angustin\\_Tlaxiaca.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/052-TLAXIACA/PMD_San_Angustin_Tlaxiaca.pdf)

Gobierno Municipal de Zapotlán de Juárez. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo 2016 - 2020*. Recuperado de [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/082-ZAPOTLAN/PMD\\_Zapotlan.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/082-ZAPOTLAN/PMD_Zapotlan.pdf)

Gobierno Municipal de Zempoala. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo 2016 - 2020*. Recuperado de [http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/083-ZEMPOALA/PMD\\_Zempoala.pdf](http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/pdf/PMD/083-ZEMPOALA/PMD_Zempoala.pdf)

- Gómez, C. A., (septiembre-diciembre de 2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (150), pp. 1149-1177.
- Gómez, X. (2005) *Planeación y desarrollo del municipio en México (el caso de Ecatepec de Morelos, estado de México)*. Recuperado de <https://goo.gl/9UNWsi>
- González, M. (2006). *Una gráfica de la Teoría del Desarrollo. Del crecimiento al desarrollo humano sostenible*. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006a/mga-des/mga-des.pdf>
- Goodin, R.E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, España: Gedisa.
- Gutiérrez, E. (2017) *Reflexiones finales. Desbalance Institucional, crisis del sistema político y fragilidad de la democracia en México, Retos teóricos e históricos de la democracia en México* (pp. 207-227). Ciudad de México: Editorial Itaca.
- Guzmán, G. (julio-septiembre de 1986). Aportes para una reflexión sobre el Desarrollo. *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo Rural* 2(3), p. 24.
- Hall, R. H. (1996). *Organizaciones: Estructuras, Procesos y Resultados*. México, D: F: Prentice Hall.
- Hernández, J. (2016, 1 de julio). Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646004>
- Herrera, H. A., y Colín, R. (enero-junio 2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semiurbanos del Estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. 3(1), pp. 121-146.
- Hodgson, G. M. (2011). *Qué son las instituciones*. CS. (8), 32. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf>

- INEGI. (2018). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017*. Recuperado de [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2017/doc/CNGMD\\_2017\\_Resultados.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2017/doc/CNGMD_2017_Resultados.pdf)
- INEGI. (2018). *Marco Geoestadístico Nacional*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463674658>
- INAFED. (2009). *Guía técnica para la planeación del desarrollo municipal*. Recuperado de [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04\\_la\\_planeacion\\_del\\_desarrollo\\_municipal.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf)
- INAFED. (2017). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ciudad de México, México: Gob.mx. Recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/que-es-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>
- INAFED. (2017). *Conoce los beneficios de pertenecer a una zona metropolitana*. Ciudad de México, México: Gob.mx. Recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/conoce-los-beneficios-de-pertenecer-a-una-zona-metropolitana?idiom=es>
- Isaza, C. (2015, julio-diciembre). El diseño institucional para la rendición de cuentas. Una valoración del caso colombiano. *Gestión y Política Pública*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13341044002>
- León, B. (2014) *Entre la redención y la conducción. El combate a la pobreza en México 1970-2012*. México D.F: Fontamara.
- León, B. y Cruz, I. (2016). De la teoría de la organización a los estudios organizacionales. Cambio paradigmático en el pensamiento anglosajón en el Siglo XX. En J. f. Ojeda, C. J. Núñez, M. T. Magallón y D. G. Álvarez. (Ed.), *Perspectivas de la Administración y Concepción Organizacional Contemporánea*. (pp. 46-52). México: REMINEO.

- León, B. y Meneses, Á. (2016). La burocracia en la política pública de desarrollo municipal. En A. Sánchez (Ed.), *Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la recentralización* (pp. 357-372). Zapopan, Jalisco, México: Página Seis
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo*. (30 de julio de 2018). Recuperada de: [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/112Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/112Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf).
- Ley de Planeación*. (16 de febrero de 2018). Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo103489.pdf>
- Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo*. (31 de diciembre de 2016). Recuperada de [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/63Ley%20de%20Planeacion%20y%20Prospectiva%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/63Ley%20de%20Planeacion%20y%20Prospectiva%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)
- Martínez, J. C. (2001). El crecimiento económico. La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes. *Enciclopedia virtual Eumed* [versión electrónica]. Madrid, España: Eumed.net, <http://www.eumed.net/cursecon/18/index.htm>
- May, P. J., Cejudo, G. M., Sætren, H., Hupe, P. y Søren, W. (2018). *Investigación sobre implementación y gobernanza: direcciones y retos para el futuro*. Recuperado de <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/>
- Mejía, N. (2013). *Balance y Perspectivas del Desarrollo Municipal*. Recuperado de <http://www.inap.org.mx/>
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas*. Ciudad de México, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Miklos, T. (1998). *Criterios básicos de planeación. Cuadernos de orientación metodológica*. México, D.F.: Instituto Federal electoral.

- Nietzsche, F. (2010). *Humano, demasiado humano*. México, D.F: Edaf.
- Noguera, M.E., (2015). Las redes de políticas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014). *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2(1) 51-75.
- North, D. (2010). Los andamios que el ser humano erige. En R. Vergara. (Ed.) *Organización e instituciones* (pp. 142-162). México, D.F: Siglo XXI Editores S.A. de C.V.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2015). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 325 Reunión de Ginebra*. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_416438.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_416438.pdf)
- Olivos, J.R. (2013). Gobernación municipal en México: alcances y desafíos. *IUS*, 7(32) 118-147.
- Olmedo, R. (1998). *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*. México D.F.: Comuna.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona, España: Gedisa S. A.
- Pineda, P. A. (2018). *La Hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México*. Recuperado de <http://www.inap.org.mx/>
- Real Academia Española. (2018). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=LnOUwtU>
- Reformas Constitucionales por Artículo*. (2018). Obtenido de Cámara de Diputados LXIII Legislatura: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)
- Ramió, C. (1 de octubre de 2016). Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. 3(2), pp. 103-122

- Robles, G. (2013, mayo-agosto). Políticas Públicas y gestión municipal. Tres consideraciones para los municipios urbanos. *Ra Ximhai*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46128964007>
- Rodarte, R. (2010). Desarrollo y Ambiente, Base para un Nuevo Sistema Social. *Productos de Investigación UAEH*. Recuperado de [https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/7451/desarrollo\\_local\\_y\\_educacion\\_ambiental.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/7451/desarrollo_local_y_educacion_ambiental.pdf)
- Rojas, A. S. (2001). *Diccionario de Ciencia Política*. México, D.F.: Más Actual Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V.
- Rojo, P. (2013, 27 de enero). Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533688004>
- Sachs, J. (2015). *La era del desarrollo sostenible. Nuestro futuro está en juego: incorporemos el desarrollo sostenible a la agenda política mundial*. Barcelona, España: Planeta.
- Sánchez, M. (2010). La participación ciudadana. En G. Garza. y M. Schteingart. (Ed.), *Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México* (pp. 617-659). México, D.F.: El Colegio de México.
- Sartori, G. y Morlino, L. (1999). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Taguenca, J. A. y Vega, M. (2015). La participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas. En J. A. Taguenca. (Ed.), *Instrumentos ciudadanos para la democracia: Participación, sociedad civil y transparencia* (pp. 45-62). Pachuca de Soto, México: Editorial Universitaria de la UAEH.

- Tarragó, D. y Brugué, Q. (2015). *La Administración Deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación*. Recuperado de <http://www.cepal.org/brasil>
- Torres, E. (2015). El nuevo Institucionalismo. *Estudios Político*, vol.34, 117-137. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185161615000050>
- Urbano, D. (2007). Evolución y principios de la teoría económica institucional. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 13, núm. 3,183-198. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274120871010>
- Vargas, J. (2008). Teoría institucional y neoinstitucional en la administración. *Revista Científica "Visión de Futuro"*, vol. 10, núm. 2,1-22. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935471005.pdf>
- Vergara, R. (1997). "El redescubrimiento de las instituciones" de la teoría organizacional a la Ciencia Política. En J. March, y J. P. Olsen. (Ed.), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (pp. 9-40). México, D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Vergara, R. (Ed.). 2010. *Organización e instituciones*. México, D.F: Siglo XXI Editores S.A. de C.V.
- Weber, M. (2005). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

# ANEXOS

## ANEXOS

Nivel de isomorfismo en los objetivos de los PMD en la ZMP					
Municipio	Ejes Rectores				
Epazoyucan	<b>Eje 1:</b> 1.1 Contraloría Municipal.* 1.2 Hacienda Pública Municipal* 1.3 Organización* 1.4 Planeación y Control Interno.* 1.5 Capacitación y Profesionalización* 1.6 Tecnologías de la Información*	<b>Eje 2:</b> 2.1 Empleo* 2.2 Industria, Comercio y Servicios.* 2.3 Agricultura, Ganadería, Forestal y Pesca.* 2.4 Turismo* 2.5 Comunicación Terrestre y Transporte Público (Movilidad y Transporte).* 2.6 Conectividad *	<b>Eje 3:</b> 3.1 Pobreza Multidimensional.* 3.2 Educación y Cultura.* 3.3 Salud.* 3.4 Vivienda+ 3.5 Grupos Vulnerables.* 3.6 Igualdad de Género.* 3.7 Juventud, Deporte y Recreación.*	<b>Eje 4:</b> 4.1 Seguridad Pública.* 4.2 Estado de Derecho en Territorio Municipal. 4.3 Tránsito * 4.4 Gestión Integral de Riesgos (protección civil).*	<b>Eje 5:</b> 5.1 Medio Ambiente y Sustentabilidad.* 5.2 Infraestructura. 5.3 Equipamiento. 5.4 Planeación Urbana y Ordenamiento Territorial.*
Mineral del Monte	<b>Eje 1:</b> 1.1 Contraloría Municipal.* 1.2 Hacienda Pública Municipal.* 1.3 Organización* 1.4 Planeación y Control Interno* 1.5 Capacitación y Profesionalización* 1.6 Tecnologías de la Información*	<b>Eje 2:</b> 2.1 Empleo* 2.2 Industria, Comercio y Servicios.* 2.3 Agricultura, Ganadería, Forestal y Pesca* 2.4 Turismo * 2.5 Comunicación terrestre y transporte público (Movilidad Terrestre).* 2.6 Conectividad.*	<b>Eje 3:</b> 3.1 Pobreza Multidimensional.* 3.2 Educación y Cultura.* 3.3 Salud* 3.4 Vivienda* 3.5 Grupos Vulnerables* 3.6 Igualdad de Género.* 3.7 Juventud, Deporte y Recreación.*	<b>Eje 4:</b> 4.1 Seguridad Integral.* 4.2 Tránsito* 4.3 Gestión Integral de Riesgos (Protección Civil).* 4.4 Gobernabilidad y cohesión social.	<b>Eje 5:</b> 5.1 Medio Ambiente y Sustentabilidad* 5.2 Infraestructura.* 5.3 Equipamiento.* 5.4 Planeación Urbana y Ordenamiento Territorial.*
Pachuca de Soto	<b>Eje 1:</b> 1.1 Gobernabilidad y seguridad Integral. 1.2 Prevención delictiva. 1.3 Prevención Civil.	<b>Eje 2:</b> 2.1 Salud Pública Municipal. 2.2 Asistencia e Inclusión Social y Grupos Prioritarios. 2.3 Educación, Cultura y Valores. 2.4 Deporte y Juventud.	<b>Eje 3:</b> 3.1 Capital Humano. 3.2 Desarrollo Económico. 3.3 Desarrollo y Promoción Turística.	<b>Eje 4:</b> 4.1 Gobernanza Urbana. 4.2 Movilidad Inclusiva. 4.3 Infraestructura para el Desarrollo. 4.4 Desarrollo Sustentable.	<b>Eje 5:</b> 5.1 Gobierno Abierto. 5.2 Gobierno Electrónico. 5.3 Transparencia y Rendición de Cuentas. 5.4 Atención Ciudadana. 5.5 Servicios Municipales de Calidad.
Mineral de la Reforma	<b>Eje 1:</b> 1.1 Transparencia y acceso a la información pública 1.2 Hacienda Pública Municipal* 1.3 Participación Social 1.4 Gobierno Moderno y Eficiente.	<b>Eje 2:</b> 2.1 Empleo* 2.2 Industria, comercio y servicios.* 2.3 Agricultura y ganadería* 2.4 Turismo*	<b>Eje 3:</b> 3.1 Educación* 3.2 Cultura* 3.3. Salud* 3.4 Juventud* 3.5 Deporte y recreación* 3.6 Vivienda digna 3.7 Grupos vulnerables* 3.8 Igualdad de género*	<b>Eje 4:</b> 4.1 Seguridad Pública Integral* 4.2 Tránsito y Conectividad vial* 4.3 Gestión integral de riesgos* 4.4 Procuración de Justicia	<b>Eje 5:</b> 5.1 Medio Ambiente y Sustentabilidad* 5.2 Infraestructura de Servicios Básicos* 5.3 Equipamiento Urbano* 5.4 Planeación urbana y Ordenamiento Territorial*
San Agustín Tlaxiaca	<b>Eje 1:</b> 1.1 Fortalecimiento del Gobierno Local. 1.2 Transparencia gubernamental. 1.3 Gobierno Incluyente. 1.4 Tramites Ágiles.	<b>Eje 2:</b> 2.1 Política Económica. 2.2 Vocación Económica. 2.3 Aprovechamiento del Polo de Conocimientos. 2.4 Mejor Empleo.* 2.5 Desarrollo Rural Sustentable y Competitivo.	<b>Eje 3:</b> 3.1 Población Vulnerable.* 3.2 Desarrollo Integral de la Familia. 3.3 Salud Integral.* 3.4 Estilos de Vida Saludables. 3.5 Educación, Cultura e Identidad.*	<b>Eje 4:</b> 4.1 Derechos Humanos. 4.2 Municipio Seguro. 4.3 Protección civil.	<b>Eje 5:</b> 5.1 Ordenamiento Territorial. 5.2 Vivienda digna. 5.3 Movilidad Municipal. 5.4 Infraestructura para el Desarrollo. 5.5 Manejo Integral de Residuos. 5.6 Medio ambiente sostenible. *
Zapotlán de Juárez	<b>Eje 1:</b> 1.1 Reingeniería del Municipio 1.2 Nulidad transigente a la corrupción. 1.3 Estímulo a la Participación Ciudadana. 1.4 Municipio Digital 1.5 Progreso Reglamentario.	<b>Eje 2:</b> 2.1 Captación de inversiones. 2.2 Creación de la Agencia Promotora de Inversión 2.3 Más y Mejores Empleos. 2.4 Fortalecimiento de Sectores Estratégicos. 2.5 Turismo Palanca de Desarrollo. 2.6 Un Campo Moderno Y Productivo.	<b>Eje 3:</b> 3.1 Desarrollo Social, Integral y solidario. 3.2 Educación de Relevancia y Equipado. 3.3 Salud con Índice y Cordialidad. 3.4 Formación Física Y Deporte. 3.5 Talento y Cultura.	<b>Eje 4:</b> 4.1 Gobernabilidad 4.2 Derechos Humanos 4.3 Seguridad Integral 4.4 Protección Civil	<b>Eje 5:</b> 5.1 Política Municipal 5.2 Urbanismo Sustentable 5.3 Movilidad y transporte eficiente 5.4 Áreas Naturales Protegidas y Cultura Ambiental. 5.5 Agua Para Todos.
Zempoala	<b>Eje 1:</b> 1.1 Contraloría Municipal 1.2 Hacienda Pública Municipal	<b>Eje 2:</b> 2.1 Empleo * 2.2 Industria, comercio y servicios * 2.3 Agricultura, ganadería, forestal y pesca.* 2.4 Turismo.* 2.5 Comunicación terrestre y transporte público.* 2.6 Conectividad*	<b>Eje 3:</b> 3.1 Pobreza Multidimensional * 3.2 Educación y Cultura * 3.3 Salud * 3.4 Vivienda * 3.5 Grupos Vulnerables * 3.6 Igualdad de género * 3.7 Juventud, deporte y recreación*	<b>Eje 4:</b> 4.1 Seguridad Pública * 4.2 Tránsito y vialidad * 4.3 Gestión integral de riesgos, Protección Civil*	<b>Eje 5:</b> 5.1 Medio Ambiente y Sustentabilidad* 5.2 Infraestructura 5.3 Agua Potable 5.4 Planeación urbana y Ordenamiento Territorial.*

Fuente: elaboración propia

\* Se observa alto nivel de isomorfismo en PMD de Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma y Zempoala entre sí y con relación al PED 2017 - 2023.

## ANEXOS

Nivel de isomorfismo en los programas y/o proyectos de los PMD en la ZMP					
Municipio	Programas y/o Proyectos				
Epatzoyucan	<p><b>Eje 1:</b> Proyecto que garantice seguimiento a quejas y denuncias. Formalización de Procesos Internos.* Sistema de Evaluación del Desempeño Plan de Detección de Necesidades de Capacitación Página Web</p>	<p><b>Eje 2:</b> Capacitación para el Empleo Local Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable Programas de Desarrollo de Sitios Turísticos</p>	<p><b>Eje 3:</b> Programa de capacitación para el Autoempleo Consejo Municipal de Participación Social en la Educación Consejo Local de Salud Programas de Vivienda Centros de Desarrollo Comunitarios Consejo Municipal Juvenil</p>	<p><b>Eje 4:</b> Programa de profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Consejo Municipal de Protección Civil*</p>	<p><b>Eje 5:</b> Programa que permita el correcto manejo integral de los Residuos Sólidos Urbanos.**</p>
Mineral del Monte	<p><b>Eje 1:</b> Creación de reglamento en materia de transparencia y acceso a la información.* Comités de Contraloría Social Programa para incrementar los ingresos propios Sistema de información catastral Programa que permita reorientar el gasto municipal a los rubros de inversión y de capital Programa de capacitación para personal de la administración pública municipal.</p>	<p><b>Eje 2:</b> Programa enfocado a promover el empleo Programa enfocado al emprendimiento, la innovación y autoempleabilidad Programa enfocado a promover la industria, el comercio y los servicios. Creación del Consejo Local de Desarrollo Económico. Programa enfocado a fomentar las actividades agropecuarias y forestales del municipio. Programa enfocado al desarrollo turístico Programa enfocado a ampliar la cobertura de caminos transitables y del servicio de transporte público Programa en materia de conectividad, enfocado a reducir la brecha digital.</p>	<p><b>Eje 3:</b> Programa para la atención de la población en condiciones de pobreza.* Programa de prevención, atención y erradicación de violencia escolar. Programa para promover el acceso universal a la cultura. Campaña de municipio saludable Programa en materia de juventud enfocado a promover su participación social</p>	<p><b>Eje 4:</b> Programa de seguridad pública que impulse la corresponsabilidad social y productiva. Programa de operación y administración del servicio de policía preventiva municipal. Programa de operación y administración del tránsito municipal Programa de monitoreo permanente para la prevención y atención de conflictos.</p>	<p><b>Eje 5:</b> Programa Municipal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos.** Programa para el cuidado de medio ambiente Programa de convivencia ambiental escolar Programa operativo para el servicio de alumbrado público Programa operativo en materia de construcción y mantenimiento de calles Programa operativo para la construcción y mantenimiento de parques y jardines Programa municipal de desarrollo urbano inscrito en el Registro Público de la Propiedad. Programa de Ordenamiento Ecológico</p>
Pachuca de Soto	<p><b>Eje 1:</b> Consejo de Seguridad Pública Municipal Programas de vigilancia en centros de barrio.</p>	<p><b>Eje 2:</b> Programa destinado a mujeres en situación vulnerable. Red de mujeres líderes comunitarias. Programas de protección a la infancia y adolescencia Programa de acercamiento musical a la ciudadanía Creación del Premio Municipal de la Juventud.</p>	<p><b>Eje 3:</b> Plataforma digital en materia de promoción y capacitación para el empleo Confeccionar marca Pachuca, en conjunto con artesanos locales Centros de Emprendimiento Municipal Creación del recordito denominado "Casa Rule: La Casa de Todos"</p>	<p><b>Eje 4:</b> Actualizar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Local Campaña de cultura cívica y sensibilización ciudadana. Plan de Acción Climática Municipal.</p>	<p><b>Eje 5:</b> Plan de Acción Municipal en materia de gobierno abierto. Plan de Acción Local en materia de gobierno electrónico. Comité de Transparencia del Municipio Sistema de Indicadores Financieros y Catastrales Implementar un Sistema Electrónico Integral de Traslado de Dominio</p>
Mineral de la Reforma	<p><b>Eje 1:</b> Sistema de atención ciudadana Programa de capacitación para autoridades locales, delegados y subdelegados. Programas para combatir la corrupción y sancionar a los servidores públicos.</p>	<p><b>Eje 2:</b> Taller de capacitación en temas de administración y funcionamiento de micro negocios Activar el módulo SARE Programa para el turismo sostenible</p>	<p><b>Eje 3:</b> Programa de construcción y rehabilitación de la infraestructura educativa de nivel básico. Programa integral de prevención y atención a la violencia en la escuela y el hogar. Creación de Comités deportivos para la organización, gestión y seguimiento a las actividades deportivas</p>	<p><b>Eje 4:</b> Programas de difusión acerca del respeto de los Reglamentos de Tránsito Comité de Protección Civil* Foros de consulta ciudadana.</p>	<p><b>Eje 5:</b> Programa para la mejora del servicio de alumbrado público. Programas para infraestructura urbana digna</p>
San Agustín Tlaxiaca	<p><b>Eje 1:</b> Creación de Comités Ciudadanos. Portal de trámites (los más comunes).</p>	<p><b>Eje 2:</b> Programa de promoción a la inversión. Programa de fortalecimiento de mercado externo. Coordinación institucional de vinculación con Universidades. Bolsa de trabajo municipal. Programa de defensa laboral. Comité municipal de desarrollo agropecuario.</p>	<p><b>Eje 3:</b> Prácticas profesionales para el desarrollo integral de la familia. Programa de visitas a comunidades vulnerables.* Proyecto de desarrollo artístico cultural.</p>	<p><b>Eje 4:</b> Programa de capacitación al personal de seguridad pública. Programa de prevención del delito.</p>	<p><b>Eje 5:</b> Convenio de colaboración en materia territorial. Plan de movilidad local. Convenios en materia de manejo de residuos sólidos urbanos.**</p>
Zapotlán de Juárez	<p><b>Eje 1:</b> Programa integral de desarrollo de personal. Programa municipal para organizar datos topográficos. Sistema Municipal de Fortalecimiento Catastral. Plan de Inversión municipal. Proyecto de regulación del comercio en vía pública. Programa de acción comunitaria. Comité de Desarrollo Social.</p>	<p><b>Eje 2:</b> Feria de emprendimiento municipal. Feria de empleo. Proyecto de capacitación y promoción del empleo.</p>	<p><b>Eje 3:</b> Plan maestro municipal de infraestructura física educativa. Programa municipal de protección contra riesgos sanitarios. Instancia responsable de atención a la juventud.</p>	<p><b>Eje 4:</b> Comisión ciudadana municipal de los derechos humanos. Programa de capacitación para seguridad pública. Instancia responsable de la gestión integral de riesgos.</p>	<p><b>Eje 5:</b> Programa municipal de vialidad. Rediseñar los programas de educación ambiental. Programa de mantenimiento permanente a parques. Reglamento del Plan de Desarrollo Urbano Municipal.</p>
Zempoala	<p><b>Eje 1:</b> Campaña de difusión sobre el acceso a la información pública municipal.* Programa para el incremento de ingresos propios del municipio. Programa municipal para tabulaciones salariales de la función pública municipal. Manual de procedimiento y organización. Comité Técnico de Archivos. Banco de proyectos para solución de problemas públicos. Manual de identidad del gobierno municipal</p>	<p><b>Eje 2:</b> Programa de capacitación y promoción del empleo. Reglamento del sector industrial, Comercio y Servicios. Reglamento de Desarrollo Agropecuario Centro de Capacitación y Asesoramiento Técnico en el Municipio Proyecto de imagen urbana en las comunidades de Zempoala. Programa Municipal Vigias del Patrimonio Cultural.</p>	<p><b>Eje 3:</b> Programa para el desarrollo de proyectos productivos familiares. Consejo Escolar Municipal de Participación Social. Banco de proyectos culturales. Comité Municipal de Salud. Programa de Manejo Humanitario.</p>	<p><b>Eje 4:</b> Programa de prevención social del delito. Programa de estímulo al desempeño de los servidores de la seguridad pública municipal. Reglamento de Tránsito y Vialidad Municipal. Consejo Municipal de Protección Civil.*</p>	<p><b>Eje 5:</b> Reglamento para el Manejo Integral de Residuos Sólidos.** Programa de parque vehicular en situación de olvido. Programa para la Gestión Integral de residuos sólidos y peligrosos.** Banco de Proyectos en materia de Residuos Sólidos.** Programa de Acción Climática Municipal. Programa de Reforestación Municipal. Proyecto de captación y conducción de agua en Los Chopos, Zacuala y Zempoala. Comité de Ordenamiento Ecológico.</p>

Fuente: elaboración propia

\* Se observa alto nivel de isomorfismo en programas de Epatzoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma y Zempoala.

\*\* La ZMP presenta un alto nivel de isomorfismo en programas del eje 5, específicamente con aquellos que tienen que ver con el control de residuos.