



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS DOCTORAL

PROPUESTA DE MECANISMOS DE ARMONIZACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL TERRITORIO COMO POLÍTICA PÚBLICA EN EL ESTADO DE HIDALGO

Tesis para obtener el grado de
Doctor en Políticas Públicas

Presenta

Marco Antonio Vera Flores

Directora

Dra. Sonia Bass Zavala

Codirector

Dr. César Mario Fuentes Flores

Pachuca de Soto, Hgo., México, Abril, 2023



DPP/041/2023

Asunto: Autorización de impresión

Mtra. Ojuky del Rocio Islas Maldonado
Directora de Administración Escolar
Presente.

El Comité Tutorial de la tesis "Propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo", realizada por el sustentante Vera Flores Marco Antonio con número de cuenta 415423 perteneciente al programa de Doctorado en Políticas Públicas, una vez que ha revisado, analizado y evaluado el documento recepcional de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 110 del Reglamento de Estudios de Posgrado, tiene a bien extender la presente:

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

Por lo que el sustentante deberá cumplir los requisitos del Reglamento de Estudios de Posgrado y con lo establecido en el proceso de grado vigente.

Atentamente
"Amor, Orden y Progreso"
Pachuca, Hidalgo a 10 de abril de 2023

El Comité Tutorial



Dra. Sonia Bass Zavala
Directora

Dr. César Mario Fuentes Flores
Co director

Dr. Juan Bacilio Guerrero Escamilla
Lector

Dr. César Abelardo González Ramírez
Lector

C.C.P. Archivo
 TMOM/pc

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n,
 Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto,
 Hidalgo, México; C.P. 42084
 Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext.4213, 4235
 cpolitica_oshu@uaeh.edu.mx



www.uaeh.edu.mx

Agradecimientos

A mis padres, Emilia y Juan José (+), por haberme enseñado principios y valores, preceptos y ejemplos, con los que he tratado de conducirme y avanzar en el camino de la vida, con el objetivo de ser un hombre de bien y trascender en el tiempo que me toca habitar este planeta. Así mismo, agradezco a mis hermanos, Fernando y María del Rocío, quienes, quizá sin saberlo, siempre han sido motivo de orgullo y tengo la satisfacción de verlos crecer espiritual, profesional, familiar y personalmente, a ellos, mi enorme cariño y amor.

A mis hijos, que siempre han sido un motivo de orgullo para mi; los amo mucho y les dedico una meta más en mi vida.

A todos y cada uno de mis profesores y profesoras que han dejado en mi alguna enseñanza, a lo largo de mi vida académica. En esta ocasión, especialmente a los académicos de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y muy en particular, a la Doctora Sonia Bass Zavala, directora y al Doctor César Fuentes Flores, codirector de esta tesis; así como al Doctor Juan Bacilio Guerrero Escamilla y al Dr. César Abelardo González Ramírez, que forman parte del comité de tesis. Agradezco el constante apoyo y el intercambio de experiencias del Mtro. Rafael Silva Aguilar; para todas y todos, mi respeto, admiración y cariño, pero, sobre todo, un infinito **Gracias**

Índice General

Resumen.....	7
Abstract.....	9
Introducción	11
Capítulo I. Planteamiento del Problema: mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión del territorio	21
1.1 Antecedentes de la armonización.....	21
1.1.1 Tipos de armonización.....	21
1.1.2 Armonización Legislativa.....	24
1.1.3 Armonización Normativa.....	26
1.1.4 La armonización de instrumentos y políticas públicas	28
1.1.5 Política de Ordenamiento Territorial en México	32
1.1.6 Antecedentes del Ordenamiento Territorial en México.....	34
1.2 Objetivos, Preguntas e Hipótesis de la Investigación	41
1.2.1 Objetivo General.....	41
1.2.2 Objetivos Específicos.....	41
1.2.3 Pregunta General.....	41
1.2.4 Preguntas Específicas.....	42
1.2.5 Hipótesis	42
1.3 Justificación	42
1.4 Alcances y Límites de la Investigación	49
1.4.1 Alcances de la Investigación.....	49
1.4.2 Límites de la Investigación	50
Capítulo II. La Planificación urbana y el ordenamiento territorial para una política pública y gobernanza en el territorio	51
2.1 Planificación Urbana.....	52
2.2. Ordenamiento Territorial	59
2.3 Las políticas públicas en el territorio	62
2.3.1 Análisis de política pública para el ordenamiento territorial	67
2.3.2 Análisis de las políticas públicas	69
2.3.3 Características de una buena política.....	71
2.4 La teoría de la Gobernanza en la gestión del territorio.	74
2.4.1 Enfoques teóricos de la gobernanza.....	77
2.4.2 El papel del estado en la gobernanza	80

2.4.3 Gobernanza territorial	82
Capítulo III. La Gestión Sostenible del Territorio como Política Pública	88
en el estado de Hidalgo	88
3.1 Marco Normativo e Institucional	88
3.2 Legislación Internacional	89
3.3 Legislación nacional	89
3.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	90
3.3.2 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	91
3.3.3 Ley de Planeación	91
3.3.4 Ley General de Desarrollo Social	93
3.3.5 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente....	94
3.3.6 Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	95
3.4 Legislación estatal.....	96
3.4.1 Constitución Política del Estado de Hidalgo	96
3.4.2 Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo	97
3.4.3 Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo	97
3.4.4 Ley de planeación y prospectiva del estado de Hidalgo	98
3.4.5 Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.....	100
3.4.6 Ley de Desarrollo Social para el Estado de Hidalgo	101
3.4.7 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Hidalgo	102
3.4.8 Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Hidalgo.....	103
3.4.9 Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo	104
3.5 El estado de Hidalgo y proceso de implementación de políticas públicas en el territorio.....	104
Capítulo IV. Propuesta de Mecanismos de Armonización de Instrumentos para la Gestión del Territorio	110
4.1 El estado de Hidalgo y sus características geográficas de su territorio	110
4.2 Instrumentos Jurídicos en materia territorial	119
4.2.1 Zonas Metropolitanas de Hidalgo	124
4.3 Análisis del cuestionario dirigido a funcionarios públicos en materia de gestión territorial.....	127

4.5 Retos del ordenamiento territorial una propuesta de mejora en la Armonización de Políticas Públicas en el estado de Hidalgo.	138
Conclusiones	156
Referencias.....	163
Anexo Metodológico	181

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Instrumentos Jurídicos en Materia Territorial.....	119
Cuadro 2. Instrumentos Jurídicos en Materia Territorial. Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Estado de Hidalgo	124
Cuadro 3. Matriz.....	134
Cuadro 4. Preguntas del Cuestionario dirigido a funcionarios públicos encargados del área de Desarrollo Urbano y Obras Publicas de los 25 Municipios en el Estado de Hidalgo.	182
Cuadro 5. Instrumentos Jurídicos en Materia Territorial. Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Estado de Hidalgo	190

Índice de Figuras

Figura 1. Armonización de Políticas Públicas	87
Figura 2. Macroregiones del Estado de Hidalgo	112
Figura 3. PEA Distribución Porcentual Según Sector de Actividad Económica	117
Figura 4. Índice de Marginación.....	118
Figura 5. Zonas Metropolitanas del Estado de Hidalgo	126
Figura 6. Municipios que Reportaron Participación en Respuesta del Cuestionario.....	127
Figura 7. Porcentaje de Acciones Positivas en la Evaluación de la Administración Pública en Cuestiones Territoriales.	129
Figura 8. Número de Acciones Positivas en los Municipios.	130

Resumen

Existen un gran número de desafíos en lo referente a la urbanización y ordenamiento territorial en América Latina; sin embargo, los avances existentes en referencia a la normatividad, acuerdos y propuestas que sumados al desarrollo de modelos de regulación social y creación de políticas públicas, que permitan impulsar este proceso considerando actores públicos y privados, sobre todo autoridades locales, universidades, cámaras empresariales, centros de formación, agencias de desarrollo local son limitados (ILPES, 2003).

A pesar de que se han elaborado múltiples leyes, reglamentos, normativas, debe incluirse la armonización de políticas públicas como un tema que implica el aseguramiento de la congruencia en las mismas. Lo que genera un trabajo enfocado en el cumplimiento de objetivos, así como de metas, porque es un elemento básico en el proceso de planeación, en la búsqueda de eliminar o al menos reducir las problemáticas, que las autoridades consideran deben ser atendidas en la gestión del territorio en el estado de Hidalgo.

El objetivo general del trabajo es, primero, identificar y evaluar los mecanismos de armonización para la gestión del territorio, tomando como ejes las actividades económicas y el crecimiento urbano, para entonces proponer como política pública para el estado de Hidalgo, su mejora o, en su caso, los nuevos mecanismos para la gestión permitan marcar la agenda pública del territorio y así fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, generar políticas públicas municipales que puedan instrumentarse, seguirse y evaluarse en el corto, mediano y largo plazo, enmarcadas en la gestión del territorio desde la óptica de la sostenibilidad.

La metodología es de corte mixto: con la estrategia cualitativa se revisan los instrumentos que se utilizan para la gestión del territorio a nivel federal, estatal y municipal. Y la cuantitativa, se aplicó un cuestionario a los encargados del ordenamiento territorial a 25 municipios de Hidalgo, donde se estudiaron por características de municipios urbanos, semi urbanos o rururbanos y rurales. A partir de resultados se realiza una evaluación acorde con las características de

cada una de ellas, para la propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública.

Abstract

There are a great number of challenges regarding urbanization and land use planning in Latin America; however, the existing advances in terms of regulations, agreements and proposals that, together with the development of social regulation models and the creation of public policies, allow for the promotion of this process considering public and private actors, especially local authorities, universities, business chambers, training centers and local development agencies, are limited (ILPES, 2003).

Despite the fact that multiple laws, regulations and norms have been developed, the harmonization of public policies should be included as an issue that implies ensuring their consistency. This generates a work focused on the fulfillment of objectives, as well as goals, because it is a basic element in the planning process, in the search to eliminate or at least reduce the problems that the authorities consider should be addressed in the management of the territory in the state of Hidalgo.

The general objective of the work is, first, to identify and evaluate the harmonization mechanisms for territorial management, taking economic activities and urban growth as axes, to then propose as public policy for the state of Hidalgo, its improvement or, in its case, the new mechanisms for management to set the public agenda of the territory, and thus strengthen the institutional capacities of local governments, generate municipal public policies that can be implemented, followed and evaluated in the short, medium and long term, framed in the management of the territory from the perspective of sustainability.

The methodology is mixed: with the qualitative strategy, the instruments used for territorial management at the federal, state and municipal levels are reviewed. And the quantitative one, a questionnaire was applied to those in charge of territorial planning in 25 counties of Hidalgo, where they were studied by characteristics of urban, semi-urban or rururban and rural counties. Based on the results, an evaluation is made according to the

characteristics of each one of them, for the proposal of mechanisms for the harmonization of instruments for the sustainable management of the territory as a public policy.

Introducción

"La suerte de una ciudad depende de tres factores claves:
Planeación territorial, consenso con las entidades territoriales de orden
superior y participación ciudadana".
Foro Mundial de Ciudades, Colombia, 2014

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

Esta norma, establece a la vez el proceso de ordenación territorial, el marco institucional, así como las características de los Planes de Ordenamiento Territorial en los diferentes órdenes de gobierno, deben incorporar los procedimientos para su aprobación y las competencias de las instancias relacionadas en su implementación (FAO, 2022).

Así, el modelo endógeno de acción pública del ordenamiento territorial se sitúa para el caso mexicano, en el Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano y, éste modelo de ordenamiento territorial esta delineado como un Eje transversal en el Plan Nacional de Desarrollo actual, haciendo parte del tercer eje llamado "Territorio y desarrollo sostenible" (SEDATU).

De tal forma, que la articulación de los planes y programas de la Estrategia están dados por los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones y

los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano que forman parte del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (SEDATU).

En cada uno de estos principios la Estrategia pretende impulsar las acciones públicas, para lograr en el país avanzar en la solución de los problemas de pobreza y equidad, productividad de los asentamiento humanos, medio ambiente y prevención de desastres, propiedad y tenencia de la tierra, gobernabilidad y participación ciudadana; considerando así, a los planes de ordenamiento territorial como una medida de política pública, pues estos consideran la toma de decisiones concertada de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el aprovechamiento del territorio (FAO, 2022).

En tal sentido, los planes de ordenamiento territorial están constituidos por instrumentos normativos e instrumentos operativos (Méndez y Pascale, 2014), en los que destaca para el caso mexicano las políticas metropolitanas, que debido a la expansión y la falta de compatibilidad de las demarcaciones político-administrativas, se ha hecho necesario la prevención y atención de los problemas de desorden, dispersión, fragmentación, accesibilidad; carencias, desigualdades, segregación; deterioro, inseguridad, vulnerabilidad (SEDATU).

Para la atención a esta problemática se ha incursionado en la formulación y gestión de programas, en tanto a la definición de grandes usos y destinos de suelo, proyecto y obras metropolitanas estratégicas, en un marco de congruencia para los planes municipales. Haciendo de la participación coherente de los tres órdenes de gobierno y la concertación efectiva, con la sociedad civil un componente de vital importancia.

Hablar del concepto planificación y ordenamiento territorial, requiere implícitamente tomar posición, sobre la visión en que se desarrolla la producción de los saberes prácticos como teóricos en este enfoque, pues el concebirlo con una visión acotada y a la vez lineal, pretende descartar los componentes que forman parte de éste, pues como ejemplos de ellos el territorio se asocia a lo económico, lo político-administrativo, lo sociopolítico, sin olvidar

los aspectos biofísicos, que deben examinarse de este enfoque en términos estructurales y funcionales (Massirris, 2005).

Considerar la política de planificación en el contexto cohesión territorial o coherencia a nivel nacional, implica un grado de complejidad importante, pues involucra la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la transversalidad de las políticas sectorial, así como el cumplimiento de sus objetivos se hace una difícil tarea. Esto se complica si es que la integración se hace a nivel regional, debido a que en el reto de la coordinación intervienen diferentes competencias institucionales y diversos ámbitos de integración como el económico, financiero, social y territorial (Dalla, 2018).

Para alcanzarlo se debe considerar la armonización entre los distintos instrumentos de planificación, porque es un proceso donde

“las barreras entre los sistemas jurídicos tienden a desaparecer y los sistemas jurídicos van incorporando normas comunes o similares. Es un proceso que se presenta a distintos niveles, en diferentes campos del derecho y regidos por distintas pautas y principios. Este proceso se desarrolla en estadios: parte de la aceptación de institutos, luego se van acercando las soluciones hasta finalmente quedar limitadas las diferencias a los aspectos técnicos. La última fase sería la adopción de normas comunes, sobre la base de proyectos de unificación.” (Garita, 2015:26).

Incorporar la armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública al ordenamiento territorial en estado de Hidalgo, es un tema que implica el aseguramiento de la congruencia en las mismas. Para que las distintas instancias puedan lograr la armonización de un instrumento dirigido a ordenar el territorio, sean programas o planes de ordenamiento territorial, deben estar centrados en el cumplimiento de objetivos, así como de metas.

Por lo que, el armonizar las políticas públicas es un elemento esencial en el desarrollo de instrumentos de planificación, aunque ello no es debidamente atendido por parte de la normatividad aplicable, ni los manuales de desarrollo.

Lo anterior genera espacios de oportunidad para la elaboración de estrategias o herramientas que permitan contrarrestar tal deficiencia.

Los mecanismos para asegurar la correcta armonización de estrategias resultan frecuentemente inadecuados, el armonizar tiende a buscar únicamente evitar contradicciones, más no asegurar que la gran visión implementada en el territorio sea fortalecida. Lo anterior es consecuencia de factores como la falta de normativas claras en el diseño de instrumentos, el desconocimiento de los temas por parte de las autoridades encargadas de su revisión y de la población interesada, la falta de comprensión en las visiones territoriales de los diversos instrumentos, el cambio en los objetivos que marca cada administración, presiones de actores, desconocimiento de la realidad del entorno, restricciones presupuestales y otras más. Así mismo, es de mencionar que los manuales de desarrollo de los instrumentos, generalmente no incluyen herramientas específicas para el proceso de armonización.

En la práctica esta situación tiende a ser resuelta al libre criterio de la autoridad responsable, existiendo una importante posibilidad de comisión de omisiones. Por lo anterior, los documentos se dirigen a presentar visiones distintas o incompatibles, que llevan a una planeación deficiente del territorio.

Ante ello, la presente investigación se dirige a los procesos de armonización de políticas públicas, enfocadas en la gestión sostenible del territorio con la finalidad de que la propuesta de mecanismos para generar políticas públicas aplicables en los municipios del estado de Hidalgo. Las consideraciones de las que se debe partir respecto de incluir el enfoque territorial en las políticas públicas, deben ir alineadas partiendo de un marco interpretativo de la producción del espacio social, permite analizar la organización, conservación y utilización del espacio, urbano o rural, en la medida de que si se considera al ordenamiento territorial como:

“una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político administrativa de la Nación y, la proyección espacial de las políticas

sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro” (FAO, 2022:35).

En todo ello, la acción pública juega un papel relevante en la medida que es a través de su dinámica en el ámbito intergubernamental (a nivel local, regional, nacional, supranacional), que hace del ordenamiento y gestión del territorio, un motor de cambio respecto de los problemas de desarrollo (Cabrero, 2006). Por lo que, es necesario tanto por la urgencia de frenar y revertir el deterioro de los ecosistemas y el agotamiento de algunos de sus servicios, para que favorezcan a las ciudades y mejoren sus equipamientos, medios de movilidad y estrategias de resiliencia (Campos, 2018).

Para lograr una propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo, la tesis se divide en cuatro capítulos que se han organizado para lograr el objetivo central de la investigación. En el primero se presenta el planteamiento que contempla los mecanismos de armonización, que son fundamentales para la propuesta de mecanismos para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo. Para ello, se estudiaron distintos autores que han abordado cómo diferenciar la armonización, por ejemplo, la armonización del derecho, que, si bien pueden variar de un autor a otro, nunca llegan a tener divergencias significativas.

El segundo capítulo, es el marco teórico que considera incorporar los conceptos de planificación urbana, ordenamiento territorial, políticas públicas y la gobernanza en el territorio.

La planificación es un proceso que define las grandes líneas de la política, sea para un territorio o sector de la población. Fija prioridades y criterios, que debe crear una agenda de gobierno que ha adquirido perfiles más definidos, asigna recursos, según en grado de prioridad establecidos y, establece los medios para tales propósitos y la temporalidad específica. En concreto, se trata del “parámetro técnico-político que enmarca programas y proyectos”

(Sotelsek, 2002).

La planificación urbana es un instrumento de coordinación, negociación y convergencia, resulta útil en la etapa de la evaluación de políticas públicas, al sectorializar el territorio en congruencia con lo establecido en los planes de desarrollo urbano y regional. Su objetivo es elaborar los planes de desarrollo en cualquiera que sea su carácter, con instrumentos operativos donde la estructura permita la participación, la innovación y flexibilidad para el ordenamiento territorial y que no sean puramente normativos (SEDATU, 2017).

El no establecer lineamientos precisos para delimitar y definir las grandes ciudades constituye también una barrera para la acción pública, dentro de la operación y diseño de políticas, pues no se conocen las realidades metropolitanas de manera exacta y delimitada.

Los grandes desafíos exigen atender, como agente de cambio desde el ámbito institucional, la complejidad del fenómeno territorial a través de planes, programas y proyectos que integren las demandas de los diferentes sectores sociales, todo esto dirigido a la planificación y gestión de estrategias que conduzcan a una gobernanza ordenada, incluyente y competitiva.

El Ordenamiento Territorial es un proceso técnico, político y administrativo para el uso, ocupación y transformación del territorio, en el cual la organización, la planificación y la gestión, y en función de las características biofísicas, culturales, socioeconómicas y político – institucionales. Esta definición retoma las cualidades del concepto expresadas por Massiris (2005), consisten en la participación, la interacción y lo iterativo, que genera un uso inteligente del territorio, con lo cual se debe de considerar las oportunidades, riesgos, fortalezas y debilidades, así mismo, el horizonte temporal.

De acuerdo a (Méndez y Pascale, 2014), el ordenamiento territorio es necesario porque contribuye a fortalecer la competitividad de los sistemas productivos locales, generar oportunidades de inversión productiva con agregado de valor en origen para el desarrollo económico de la región, mitigar y prevenir los conflictos entre actividades humanas y su impacto ambiental, orientar el uso adecuado de los recursos naturales de acuerdo a sus

potencialidades y limitaciones.

Lo que contribuye al manejo sostenible de áreas de fragilidad eco sistémica, favorecer la vinculación y conexión entre áreas urbanas y rurales, direccionar las inversiones públicas y privadas de infraestructuras productivas, disminuir y prevenir riesgos naturales y antrópicos, optimizar la organización de los asentamientos humanos, el arraigo de la población y el acceso a los servicios de infraestructura y propiciar el acceso de la población a condiciones de seguridad alimentaria (Méndez y Pascale, 2014).

Se considera que el principal instrumento del Ordenamiento Territorial es el Plan de Ordenamiento Territorial, en él se contemplan su carácter técnico, normativo (leyes y reglamentos), administrativo y operativo (programas y proyectos), y el cual expresa la condición actual del territorio, así mismo como la visión del territorio que se quiere alcanzar. Así mismo se de contener pasos, instrumentos, estrategias, herramientas, políticas y acciones para distintos plazos temporales para llevarlo a cabo para el uso y manejo de la tierra y la ocupación y funcionamiento del territorio, de acuerdo al modelo de desarrollo (Méndez y Pascale, 2014).

Las políticas públicas son un conjunto de decisiones y acciones que derivan de interacciones recurrentes entre actores públicos y privados, cuyas conductas están dirigidas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales, que refieren al funcionamiento del sistema político y de su ámbito de intervención. Las políticas públicas son un conjunto encadenado de decisiones y de acciones, que son resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats, et al, 2005).

Toda política pública dirige a la resolución de un problema público reconocido en la agenda gubernamental. Representa la respuesta del sistema político administrativo, a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable. Además, constituyen una respuesta a un

problema público que refleja un problema social (cambiante), que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés), para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones (Subirats, et al, 2005).

En el caso de la Gobernanza se considera para entender cuáles son los mecanismos de participación de la sociedad y, sus beneficios en la construcción de la toma de decisiones en una comunidad. En el marco de esta investigación, esta teoría ayuda a identificar, el nivel de importancia que los gobiernos locales le dan al involucramiento ciudadano y el espacio, que de manera formal se le otorga a la participación ciudadana en las estructuras institucionales formales, que los gobiernos locales han construido para atender la temática del desarrollo urbano sostenible en el Estado de Hidalgo.

El término gobernanza puede servir de base para generar un marco conceptual, relativo a las transformaciones del Estado en la actualidad. Se debe apuntar que dicho término está lejos de tener un significado único y aceptado por todos. No obstante, puede identificarse en algunas de sus acepciones, una serie de implicaciones que se refieren a procesos de cambio en el Estado y su entorno, lo que ha permitido abrir debates teórico-conceptuales que también afectan a nociones tradicionales del derecho público (Muller, 2009).

El tercer capítulo, tiene que ver con la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo, interesa evidenciar las características del estado y las leyes federales que atienden el ordenamiento territorial. En el gobierno del estado de Hidalgo se han establecido líneas estratégicas para lograr un desarrollo social, que se refleje en cambios positivos para mejorar la calidad de vida de las personas, haciendo uso de instrumentos e infraestructura necesarios para fortalecer la implementación de políticas públicas y programas de gobierno a través de la tecnología (CIAPEM, 2019).

La intención es avanzar en la búsqueda de contribuir en las políticas públicas para el desarrollo del estado de Hidalgo, está relacionado al nuevo sentido de la actividad gubernamental, tanto por un ejercicio autocrítico, como

por las críticas de que fue objeto el propio aparato gubernamental y, debido a la emergencia de diversos actores que reclaman la participación de la sociedad, para llevar a cabo una conducción más eficiente de los asuntos públicos (Badillo, 2012).

En el cuarto capítulo, en un primer apartado, se elabora una revisión de las características socioeconómicas a partir de las cinco regiones en las que se divide el estado, con la finalidad de tener una caracterización educativa, económica vinculada a la vocación de estas regiones y su relación con el índice de marginación, dado que el estado se encuentra entre los índices de mayor marginación a nivel nacional. En un segundo apartado, se realiza una revisión de los instrumentos de planificación en cada una de las regiones y los municipios que la conforman, a partir de un diagnóstico elaborado por el INEGI. En otro, con la información obtenida de un cuestionario a los funcionarios de encargados en de Obras Públicas o Desarrollo Urbano de 25 Municipios, para contrastar los datos de INEGI y el conocimiento e instrumentación de los planes y programas de desarrollo urbano, que se tiene en los distintos municipios en el estado.

A partir de lo anterior, se proponen los mecanismos de acción en donde se requiere entender la relación con la historia urbana heredada, la cultura, las capacidades de la sociedad, con la finalidad de conocer aspectos que tienen que ver con los legales, transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana, vinculación inter-municipal y planeación urbana-regional.

Con la información obtenida, la bibliografía consultada y la experiencia personal en la administración pública municipal y estatal desde 2006, y de acuerdo al objetivo general, se identifica y evalúan los mecanismos de armonización para la gestión del territorio, tomando como ejes las actividades económicas y el crecimiento urbano, para proponer como política pública para el estado de Hidalgo, utilizando una metodología de corte mixto para lograr el objetivo general de la tesis. Con la estrategia cualitativa, que tiene que ver con la revisión de los instrumentos que se utilizan para la gestión del territorio a

nivel federal, estatal y municipal: Ley de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (2017) y SEDATU (2017, 2020) y con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, ofrece un panorama amplio de que se ha hecho y que existe en materia jurídico-normativa, para saber hacia dónde debe dirigirse la propuesta.

En cuanto a la estrategia cuantitativa, se realizó un ejercicio de estadístico descriptivo a partir de la información de las características de 25 municipios en el estado, con un cuestionario dirigido a funcionarios encargados del ordenamiento territorial, que incorpora seis dimensiones: la primera, los aspectos legales que tiene que ver con la existencia de un área jurídica que se encarga de observar la aplicación pertinente de la legislación federal, estatal y legal correspondiente a las acciones normales de la dependencia municipal; la segunda, la que refiere a un sistema municipal en materia de transparencia y acceso a la información pública; la tercera, si el municipio cuenta con una instancia operativa o un sistema que promueva la participación ciudadana en materia de gestión del territorio; cuarta, la que tiene que ver con la vinculación inter-municipal, si el municipio lleva a cabo acciones de coordinación y vinculación con otros municipios; quinta la que refiere a la planeación si el municipio cuenta con un plan o programa de ordenamiento territorial o ecológico con antigüedad menor a 5 años y la sexta, conocer si los municipios cuentan con sistemas o procedimientos en materia de profesionalización de sus funcionarios públicos.

En las conclusiones se presentan los hallazgos de lo que respondieron los funcionarios municipales encargados del ordenamiento territorial, la revisión de los instrumentos con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, y los principales aportes a la propuesta de mecanismos de armonización de políticas públicas dirigidas a la gestión sostenible del territorio en el estado de Hidalgo.

Capítulo I. Planteamiento del Problema: mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión del territorio

1.1 Antecedentes de la armonización

1.1.1 Tipos de armonización

Existen dos tipos de armonización, la armonización legislativa y la armonización normativa que suelen utilizarse como sinónimos. Se distinguen en cuanto al tipo de armonización que realizan, pues mientras la primera hace referencia a que no haya discordancia entre lo dispuesto en los tratados internacionales, de los que forma parte de México y la legislación propia de este país. La segunda refiere el trabajo legislativo que deben realizar las legislaturas de los Estados, miembros de la Federación, a efecto de que la Constitución y las leyes estatales se sometan a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las Leyes Generales o Federales (Garita, 2015).

Distintos autores han elaborado definiciones de la armonización del derecho, que, si bien pueden variar de un autor a otro, nunca llegan a tener diferencias significativas. Por su parte (Lerner, 2004), indica que es "un proceso por el cual las barreras entre los sistemas jurídicos tienden a desaparecer y los sistemas jurídicos van incorporando normas comunes o similares" (p.921). En el caso de (Osborne, 2006), la define como "hacer compatibles las disposiciones de dos o más sistemas" (p.30). Para (Goldring, 1978), es "un proceso por medio del cual los efectos de una transacción, bajo un determinado ordenamiento, son llevados lo más cerca posible a los que se generarían por la misma transacción, bajo otro conjunto de disposiciones" (p.289).

Keily (2003, p. 14), hace referencia a "acercar las disposiciones y hacerlas similares". Por otra parte (Gopalan, 2003), la establece como "la producción de resultados armónicos mediante la extracción de las mejores soluciones, en un área determinada, de los distintos ordenamientos" (p.809). Y Rodríguez (2009, p. 229), señala que "por la armonización normativa nos

referimos a los procedimientos que suponen una modificación de la legislación de varios Estados sin alcanzar una completa unificación, pero con el propósito de crear una afinidad esencial entre varias legislaciones, ya sea de tipo sustantivo o de tipo adjetivo o procesal".

Con lo anterior, se puede afirmar que la armonización normativa es un proceso que busca reducir las divergencias existentes entre los distintos sistemas jurídicos, con el propósito de lograr la consecución de las mejores soluciones que se puedan extraer de los ordenamientos, y establecer aspectos afines entre las diversas regulaciones que las hagan compatibles entre sí para que, de lo establecido desde el gobierno federal, continúe a lo estatal y llegue a los municipios.

Por tanto, los procesos de armonización constituyen un intento por buscar disminuir, al máximo la diversidad legal e instaurar puntos de contacto, entre los diversos ordenamientos que permitan establecer una mayor compatibilidad entre ellos, independientemente de las tradiciones jurídicas, antecedentes culturales y pensamientos políticos y económicos. Estos reconocen la imposibilidad de lograr una convergencia en aquellas diferencias irreconciliables, entre los distintos sistemas jurídicos lo que no contradice, para que se busque la obtención del resultado requerido en los restantes aspectos.

Cuando se habla de armonización se encuentran en diversos grados, los que variarán dependiendo de la circunscripción, que hubiera sido elegida para el desarrollo del proceso armonizador, de la posibilidad de realizar reservas al instrumento y, de la adopción de este por los Estados o de su incorporación por las partes en el texto del contrato. Son estas tres variantes las que determinan el mayor o menor grado de armonización que tendrá un tema específico a nivel internacional (Bonilla, 2013).

La armonización del derecho, no tiene como objetivo la eliminación de todas las diferencias existentes entre los diversos sistemas jurídicos, sino que, busca eliminar aquellas divergencias sustanciales o procesales que impiden el desarrollo del comercio internacional (Rodríguez, 2007); sin embargo, la eliminación de las divergencias es uno de los pasos del proceso armonizador,

esto no es suficiente para lograr sistemas armónicos entre sí, ya que se requiere de la adopción de instrumentos internacionales, como convenciones internacionales, normas estándar, trasplantes de normas y principios, para lograr un marco común entre los sistemas que facilite el desarrollo del comercio internacionales (Bar, 2002). Estos son el medio para el desarrollo del proceso armonizador, y la consecuencia directa de las modificaciones introducidas a la regulación interna de los países.

Así, la no adopción de un instrumento por un número significativo de Estados, o su adopción por Estados que no son relevantes dentro del tema de que trata, implica un bajo grado de armonización, si tenemos en cuenta que este será utilizado en pocas ocasiones y que la diversidad legal existente al momento de su expedición, se mantendrá casi intacto (Bar, 2002).

Como ejemplo, en la Convención Internacional de Ottawa sobre Leasing Financiero de 1988 (I.I.U.P.L., 1988), señala que, a pesar de haber contado con el número de ratificaciones para entrar en vigor, nunca contó con el suficiente apoyo a nivel internacional, para lograr un alto grado de armonización. Los instrumentos internacionales que son objeto de una amplia aceptación por los Estados, traen consigo un alto grado de armonización, ya que la mayoría de las transacciones estarán bajo su regulación, dejando así poco espacio para la diversidad legal (Bonilla, 2013).

De acuerdo a (Rodríguez, 2009), “Los procesos de armonización tienen como consecuencia la modificación de la legislación de algunos de los países que participan, con el objetivo de lograr, con dichas modificaciones, una mayor afinidad entre los distintos ordenamientos” (p.229). Esto se hace evidente especialmente en el caso de las convenciones internacionales, las que tienen que ingresar dentro del ordenamiento por medio de una ley aprobatoria.

Es necesario tener en cuenta que la armonización debe realizarse de acuerdo con las exigencias de los Estados, y de modo tal que abarquen las diferencia que tienen, pueden tener influencia en el funcionamiento del mercado común (Rodríguez, 2009). Pues tal y como lo señala (Catalano, 1966),

“no es necesario para el buen funcionamiento del mercado

que todas las diferencias legislativas desaparezcan; es útil, por el contrario, que las diferencias que tienen o que puedan tener una incidencia directa sobre el correcto funcionamiento del mercado común desaparezcan o al menos sean gradualmente alteradas” (p.57).

Cabe destacar el hecho de que la armonización normativa se vislumbró recientemente y, por lo tanto, se ha escrito poco al respecto; anteriormente, se contemplaban sólo actos o leyes contrarios a la Constitución, pero nunca se argumentaba una posible falta de coordinación entre ésta y las legislaciones locales. Ante esta circunstancia, es una necesidad prioritaria para el orden nacional, el incluir a la armonización normativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permita un mejor funcionamiento de nuestro sistema jurídico a nivel nacional y local.

Si definimos a la armonización como un proceso que se da a distintos niveles, en diferentes campos del derecho y regidos por distintas pautas y principios. Este proceso se desarrolla en estadios: parte de la aceptación de institutos, luego se van acercando las soluciones hasta finalmente quedar limitadas las diferencias a los aspectos técnicos. La última fase sería la adopción de normas comunes, sobre la base de proyectos de unificación (Garita, 2015).

1.1.2 Armonización Legislativa

Es importante definir, en primer lugar, lo que se entiende por armonización legislativa, para una vez conocido el concepto adentrarnos en su estudio. (Cicerón, 1928) señalaba que “cualquier discurso que se emprende razonadamente, debe comenzar por la definición de aquello que se trata para que se tenga una idea clara de la materia sobre la que se va a hablar” (p. 6-7).

En consecuencia, la armonización legislativa se refiere a la compatibilidad que debe prevalecer entre los tratados internacionales, de los que México forma parte y las disposiciones federales y locales, según corresponda, con la finalidad de evitar conflictos y dotar de eficacia a nuestro sistema jurídico (Cámara de Diputados, 2009). De acuerdo a (Tinoco, 2005), señala que “hacer compatibles las disposiciones federales o estatales con las de los tratados

internacionales de derechos humanos, que se pretende incorporar o que ya se han incorporado al ordenamiento jurídico interno, con los fines, primero, de evitar conflictos entre normas, y segundo, para dotar de eficacia a los instrumentos internacionales a nivel nacional” (p.330). La armonización legislativa, por lo tanto, es un ejercicio necesario para el Estado mexicano y sus instituciones, en virtud de que su inobservancia puede generar contradicciones, lagunas normativas e incertidumbre que impediría una adecuada aplicación y cumplimiento de la ley (Garita, 2015).

Cuando se alude a la armonización legislativa,

“técnicamente nos referimos a la metodología de análisis compuesta por una serie de estudios conscientes y meticulosos en materia no sólo jurídica, sino sociológica, política y económica, basada en datos formales, institucionales y oficiales al momento de elaborar un documento, el cual, hablando estrictamente de Derecho Parlamentario, puede tener como objetivo una reforma, modificación, adición o la creación de una ley, cuyo contenido debe de cumplir con los requisitos que conlleva la técnica legislativa, es decir, que sea eficaz y congruente con las necesidades que han sido factores reales de poder para su elaboración y que al momento de entrar en vigor, no cause en su aplicación cotidiana conflictos de leyes en razón de tiempo o espacio competencial” (Garita, 2015:32).

Además, tiene como principales características, la búsqueda de coincidencia entre la normatividad contenida en un tratado internacional, y la normatividad interna de los países miembros del tratado, toda vez que dichos tratados se llevan a cabo entre entes jurídicos independientes que tienen territorio, cultura, pueblo y gobiernos independientes unos de otros.

En nuestro país, para la celebración de un tratado internacional se requiere la intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el ejecutivo por medio del Presidente de la República, quien conforme a lo estipulado en la fracción X, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados

internacionales. Y el Poder Legislativo, por medio del Senado de la República, el que conforme a lo dispuesto en la fracción I, del artículo 76 del mismo ordenamiento tiene la facultad exclusiva de aprobar el tratado internacional en cuestión y, conjuntamente con la Cámara de Diputados, se encargan de armonizar, en su caso, la Constitución o las leyes Federales que se requiera, para que el tratado llegue a buen fin (Garita, 2015). En este contexto, la armonización legislativa se puede dividir en dos grandes rubros:

a. Armonización Legislativa Federal: Es aquella que realiza el Poder Legislativo Federal y que tiene como finalidad homologar las disposiciones federales, según corresponda, con los tratados internacionales de los que México forma parte, con el fin de evitar conflictos dentro del sistema jurídico nacional.

b. Armonización Legislativa Local: Es aquella que realiza el Poder Legislativo de los Estados Federados, con la finalidad de homologar las disposiciones propias del Estado, a efecto de que se cumpla, conforme a derecho, con lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República, aprobados por el Senado (Garita, 2015).

1.1.3 Armonización Normativa

Cuando se analiza el tema de la armonización legislativa, ha surgido en innumerables ocasiones la polémica respecto cuál es la denominación adecuada, siendo la denominación correcta: armonización normativa “toda vez que en el proceso legislativo no sólo participan Diputados y Senadores, sino que también se encuentra involucrado, de manera directa, el Poder Ejecutivo en etapas que comprenden: la iniciativa, la sanción y la publicación en los medios oficiales (Diario Oficial o Gacetas)” (INEGI, 2015).

En un orden, se ha buscado el significado de las palabras que componen la definición que nos ocupa, el Diccionario de la Lengua Española (2014), define a la armonización como: “Acción y efecto de armonizar”, y definiéndose la voz armonizar “Poner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen

dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin”. En cuanto a la palabra normativa, la define como el “Conjunto de normas aplicables a una determinada materia o actividad” (Diccionario de la Lengua Española, 2014).

Por lo que, se puede afirmar que la armonización normativa, es el trabajo realizado a efecto de que un conjunto de normas jurídicas no discuerde entre sí, es decir, que concurran al mismo punto. Por lo tanto, la armonización normativa, es el esfuerzo realizado por dos órdenes de gobierno: federal, estatal y local, a efecto de que coincidan los ordenamientos normativos de ambas soberanías, en el entendido de que, como ya se manejó, la norma estatal está supeditada a la federal y debe expedirse acorde con la misma, evitando así toda inercia o silencio del legislador, que deje de concretar un acto de producción normativa que le viene impuesto desde la Constitución.

Características de la armonización normativa:

La integración o armonización normativa tiene como características principales, la estandarización de las normas jurídicas, que produzca la certeza y el entendimiento del sistema jurídico y la simplificación normativa, que facilite el cumplimiento de las normas. Asimismo, pueden distinguirse diversos tipos de armonización normativa, siendo estos los siguientes:

a. Armonización constitucional: Es el “proceso por el cual las Constituciones locales se llegan a asemejar unas a las otras, conservando su identidad propia como Constituciones locales” (Serna, 2007).

b. Armonización de leyes locales: Se refiere al “proceso por el cual, las leyes locales en una materia determinada se llegan a asemejar a las leyes de otras entidades federadas, al tiempo que conservan su identidad propia como leyes locales” (Serna, 2007).

c. Armonización jerárquica: Es la que realizan los poderes legislativos locales, a efecto de que las leyes locales concuerden en su contenido y dirección con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes Federales (Garita, 2015).

d. Armonización jurisprudencial: Es aquella que se sustenta en las resoluciones judiciales que emiten nuestros máximos tribunales, en donde se busca encontrar la homologación de los criterios de los órganos jurisdiccionales, entendiéndola como: “el proceso por el cual la interpretación judicial en un Estado miembro se llega a asemejar a la interpretación judicial de otras entidades federadas” (Serna, 2007).

1.1.4 La armonización de instrumentos y políticas públicas

Es imprescindible contar con la colaboración de todos los agentes socioeconómicos implicados, destacando el papel de los gobiernos locales en la implantación de estrategias sostenibles. En los últimos años, se ha producido una mayor toma de conciencia por parte del conjunto de la sociedad acerca de la importancia de alcanzar el Desarrollo Sostenible, lo que ha dado lugar a un notable incremento de las presiones a favor, de la puesta en práctica de actuaciones de diversa índole conducentes al logro de dicho objetivo (Lima Ribeiro y Guzmán, 2009).

Lo que distingue el sector público del privado es la necesidad de explicar a los ciudadanos, la forma en que han sido elaboradas y ejecutadas las políticas públicas relacionadas, con el compromiso de las administraciones públicas con el Desarrollo Sostenible dentro del área de su jurisdicción. La importancia del papel de las administraciones públicas, en particular de los municipios, en la aplicación de las políticas públicas para la protección y conservación del medioambiente, y el logro del desarrollo sostenible es fundamental. Así, el primer apartado presenta las políticas públicas a favor del desarrollo sostenible (Lima Ribeiro y Guzmán, 2009).

El desarrollo sostenible requiere que los distintos recursos deban distribuirse y consumirse, con justicia entre todas las naciones y regiones del mundo (Sustentável, 2002). El logro del Desarrollo Sostenible supone avanzar en tres pilares fundamentales: el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente. Es decir, el Desarrollo Sostenible presupone la integración de tres dimensiones:

1.- Medioambiental (ecológica), a través de la sostenibilidad medioambiental. Se define como la necesidad de mantener la continuidad, de los recursos medioambientales a lo largo del tiempo. Se puede lograr a través de la limitación del consumo de los recursos y productos fácilmente agotables, la reducción de los residuos y la contaminación en todas sus vertientes, la conservación de la energía y el reciclaje.

2.- Social, a través de la sostenibilidad social. Implica la necesidad de garantizar la equidad intergeneracional, es decir, satisfacer las necesidades básicas actuales de todas las personas garantizando, al mismo tiempo, el que, llegado el momento, las generaciones futuras puedan igualmente satisfacer las suyas.

3.- Económico, a través de la sostenibilidad económica. Supone la búsqueda del equilibrio económico mediante una combinación óptima entre el desarrollo económico y la conservación de los recursos naturales (Lima Ribeiro y Guzmán, 2009).

A los tres pilares del Desarrollo Sostenible hay que añadir la dimensión institucional, referida a las cuestiones de flexibilidad, transparencia y democracia relativas a las formas de gobierno en sus distintos niveles, tanto en relación a las instituciones como en lo que respecta a los sistemas legislativos, así como al marco en el que se articula la participación de los distintos grupos de interés (sindicatos y empresas), y de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales – ONG), considerados como agentes indispensables para el logro de los objetivos del Desarrollo Sostenible (Sustentável, 2002).

En consecuencia, el Desarrollo Sostenible es un concepto que va más allá de la protección del medio ambiente, puesto que abarca también la preocupación por las generaciones futuras, la calidad de vida, la equidad entre las personas en el presente (incluyendo la prevención de la pobreza), la equidad entre generaciones (asumiendo que las generaciones futuras merecen un entorno por lo menos igual al que disfrutamos actualmente), y las dimensiones social y ética del bienestar humano. Supone, además, que sólo deberá perseguirse el logro de un mayor desarrollo económico, si este se sitúa dentro de los límites de

la capacidad de carga de los sistemas naturales.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que, en el marco del Desarrollo Sostenible, las políticas con mayor éxito son las que recurren a una lógica de interdisciplinariedad e integración y, por consiguiente, dicha lógica es también la que debería seguirse en la elaboración de los instrumentos jurídicos (Sustentável, 2002).

a. Prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión.

b. Ordenar y promover el ordenamiento del territorio teniendo como objetivo una correcta localización de las actividades, un equilibrado desarrollo socio-económico y la valoración del paisaje.

c. Crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como clasificar y proteger paisajes y sitios, a fin de garantizar la conservación de la naturaleza y la conservación de valores culturales de interés histórico o artístico.

d. Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica, con respeto al principio de la solidaridad entre generaciones.

e. Promover, en colaboración con las entidades locales, la calidad medioambiental de las poblaciones y de la vida urbana, en particular en el plano arquitectónico y de la protección de las zonas históricas.

f. Promover la integración de objetivos medioambientales en las distintas áreas políticas de ámbito sectorial.

g. Promover la educación medioambiental y el respeto por los valores del medio ambiente.

h. Asegurar que la política fiscal compatibilice el desarrollo con la protección del medio ambiente y calidad de vida (Lima y Guzmán, 2009, pág. 18).

Autores como (Erdmenger, 1998), (Lewis, 2005) y (Montesinos Julve y Brusca Alijarde, 2005), si bien comparten algunos aspectos de las administraciones públicas, señalan que la responsabilidad de proporcionar un bienestar general a los habitantes de la comunidad a la que pertenecen, por su

mayor proximidad a los ciudadanos, los gobiernos locales pueden ocupar un lugar destacado en lo que respecta a la percepción, análisis y resolución de los problemas medioambientales, para lo cual es necesario el desarrollo por parte de las entidades locales, de una estrategia sostenible así como la implementación de sistemas de gestión adecuados.

Respecto a esto, señala que (Alijarde, 2003), la convicción de que el logro del objetivo de Desarrollo Sostenible, requiere que la política medioambiental municipal no se considere aisladamente, sino que, por el contrario, es necesario integrar a través de una estrategia o de una planificación estructurada las políticas medioambientales, económicas y sociales del municipio. En este sentido, de los temas propuestos, pudiendo incluso adoptar una política de compras en la que se privilegie a los productos que respetan el medio ambiente. De acuerdo con (Carpi, 2003), las principales funciones de la implementación de una Agenda Local en un municipio son las siguientes:

- Dar a conocer a los ciudadanos los problemas medioambientales del municipio (de allí que el primer paso que se suele dar sea la realización de un diagnóstico medioambiental).
- Proporcionar una visión integral del proceso de desarrollo socio-económico del municipio y su relación con los problemas medioambientales.
- Encontrar soluciones técnicas y socialmente razonables a los problemas medioambientales que, además, cuenten con el apoyo de la comunidad local, a fin de garantizar su efectividad y legitimación.
- Formular estrategias de desarrollo local que sean ecológica, social y económicamente sostenibles.
- Hacer que la comunidad tome conciencia de los problemas medioambientales existentes, así como de sus causas y educar a los ciudadanos en el uso de las mejores prácticas medioambientales existentes en cada momento.
- Estimular la participación del ciudadano y lograr el compromiso social necesario, para la implementación efectiva de una estrategia de Desarrollo Sostenible. Con ello no sólo se consigue legitimar dicha estrategia, sino que

también se consolida el proceso de concienciación medioambiental, se aumenta la eficacia de las políticas y se desarrolla la democracia participativa. En este sentido, el fórum del ciudadano constituye un marco institucional propuesto en las Agendas Locales, para estimular y organizar la participación ciudadana y el compromiso social.

En lo que respecta a los beneficios que se derivan de la implementación de la Agenda Local, (Alijarde, 2003) destaca los siguientes:

a. Estratégicos: la implementación de un Plan de Acción Local permite obtener una visión del futuro y dotar a la gestión municipal de unos objetivos y estrategias comunes.

b. Sociales: favorece la participación de los distintos agentes implicados en la vida del municipio e incita a un comportamiento medioambiental más conforme con el concepto de Desarrollo Sostenible.

c. Económicos: permite reducir algunos costes municipales, a través del uso eficiente de los recursos y de la adecuada gestión de residuos.

d. Financieros: permite que las entidades obtengan ayudas financieras adicionales, tales como subsidios del Estado o de la UE.

e. De transparencia e información: permite dar a conocer cuál es la situación real del municipio y compartir experiencias.

f. De prestigio y reconocimiento: contribuye a mejorar la imagen externa de la entidad local.

1.1.5 Política de Ordenamiento Territorial en México

El ordenamiento del territorio en México debería ser no sólo política de Estado, sino, un tema transparente y sin complicaciones innecesarias. Además, de los asuntos teóricos y metodológicos de los que se ocupa el ambiente académico, existen una serie de problemas que se desprenden de la existencia de dos instrumentos de política: el ordenamiento ecológico amparado en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento en la materia, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por un lado, y por otro el ordenamiento territorial,

amparado en el Programa de Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, atribución de la Secretaría de Desarrollo Social. No importaría tanto señalar si son o no complementarios, el punto es que debería existir un solo instrumento. Difícilmente podría hablarse de una política de Estado, al existir más de un instrumento (Salazar, 2013).

El Ordenamiento Territorial u Ordenación Territorial (OT), puede constituir una valiosa herramienta para la planificación y gestión del territorio, como medio para avanzar en la dirección de lograr un desarrollo sostenible desde una perspectiva integral, debido a sus características de:

a. Ser una política emanada del Estado que se sustenta en un marco legal e institucional y en instrumentos concretos.

b. Constituir un proceso de planificación territorial con un enfoque integral multifactorial, que refleja la naturaleza compleja y dinámica del territorio; es decir, entiende al territorio como un sistema complejo en el cual interactúan entre sí y a diferentes escalas componentes naturales, socio-culturales, económicos, urbano-regionales y políticos, cuyas relaciones no son estáticas, sino que cambian a través del tiempo.

c. Articular fases y etapas científicas, políticas y administrativas a lo largo del proceso de OT.

d. Manejar una visión prospectiva que le permite prever la evolución de los procesos y ser proactivo, pudiendo dar respuesta a los conflictos territoriales antes de que ocurran.

e. Ser un proceso concertado y participativo que busca incluir a todos los agentes sociales involucrados en el uso, aprovechamiento, ocupación y gestión del territorio, en todas las fases del proceso de ordenamiento: desde la caracterización y el diagnóstico territorial, hasta la construcción de la imagen-objetivo a mediano y largo plazo, el diseño del programa y de los mecanismos para su gestión y evaluación periódica de avances (Salazar, 2013).

El objetivo final del OT, es lograr una calidad superior de vida para la sociedad en su concepción más amplia e integral; es decir, alcanzar la sostenibilidad ambiental, social y económica, y con ello el desarrollo social y

económico en armonía con el entorno natural.

Por una parte, la aplicación de políticas y programas de Ordenamiento Territorial en América Latina en general, y en México en particular, es un proceso relativamente reciente, comparado con procesos similares en Estados Unidos o Europa. En Latinoamérica, las primeras leyes de Ordenamiento Territorial y las políticas correspondientes, datan de principios del decenio de 1980. En comparación, el desarrollo generalizado de políticas de Ordenamiento Territorial en los países europeos se inició en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial con el fin de iniciar la reconstrucción social y económica de los territorios nacionales, luego de los estragos causados por dicha conflagración.

En México, la implementación de políticas de OT ha presentado dos vertientes: una orientada hacia la planeación urbana a partir de 1976, con la Ley General de Asentamientos Humanos y otra dirigida hacia la aplicación de una política ambiental (con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 1988). No obstante, que ambas políticas han sido implementadas a través del diseño de distintos instrumentos en el primer caso, planes de desarrollo urbano y municipal y ordenamientos territoriales. En el segundo caso, ordenamientos ecológico-territoriales–, no existe todavía, en la práctica, una articulación entre dichos instrumentos, ni tampoco entre los distintos niveles de gobierno para la coordinación de las políticas; de la misma forma, se carece todavía de mecanismos para lograr su adecuada gestión.

Para explicar lo anterior, se presenta un análisis de la evolución de las políticas de ordenamiento territorial en México, de los resultados alcanzados hasta el momento y la cobertura geográfica de los diferentes instrumentos elaborados y decretados a diferentes escalas, y de la problemática y los retos que enfrenta la gestión de dichos instrumentos en el futuro inmediato (Salazar, 2013).

1.1.6 Antecedentes del Ordenamiento Territorial en México

Entre 1940-1970, luego de los primeros esfuerzos del gobierno federal para incorporar la cultura de la planeación, a las acciones dirigidas a fortalecer el

desarrollo de las actividades económicas y la construcción de infraestructura, con el fin de combatir el rezago social (la Ley General de Planeación de 1930, se elaboran dos planes sexenales de los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho). Sin embargo, es a partir del decenio de 1940 y durante los siguientes treinta años, que se implementan políticas de planeación con enfoque territorial encaminadas a dar respuesta a los problemas, derivados de la aplicación del modelo de desarrollo socioeconómico basado en la sustitución de importaciones, adoptado por el gobierno mexicano a partir de la posguerra. Dichos problemas pueden sintetizarse en tres grupos:

a. Los desequilibrios regionales provocados por el proceso de concentración industrial, principalmente en los centros urbanos de México, Guadalajara y Monterrey.

b. El crecimiento urbano acelerado y desordenado asociado a dicho proceso.

c. La intensificación en la explotación de los recursos naturales, agua, suelo, vegetación y recursos minerales, con el consiguiente deterioro ambiental (Sánchez, 2011).

Primero, de 1947 a 1960, una década después de que en Estados Unidos se desarrollaba una política territorial de gran alcance, que tomó como base geográfica la cuenca hidrográfica (del Valle del Tennessee), en México comenzaron a aplicarse políticas para el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, para lo cual se crearon las comisiones del Papaloapan y Tepalcatepec (1947), Lerma-Chapala-Santiago (1950), Grijalva y El Fuerte (1951) y Balsas (1960), (Becerra, 2012).

Más tarde, de 1958 a 1970, se desarrolló consecutivamente una serie de programas sectoriales con efectos regionales (programas de impulso a la industrialización), programas regionales (de apoyo al crecimiento urbano ordenado de la frontera norte, para combatir la pobreza en las zonas áridas, de fomento a la economía y al desarrollo del istmo de Tehuantepec y la península de Baja California, entre otros) y programas dirigidos a la creación de polos de desarrollo regional a partir de actividades motrices (como los de puertos

industriales y turísticos) (Cabrales, 2006).

Entre 1970-1990, las políticas territoriales en México dieron un importante giro y comenzaron a tener una orientación y alcance nacional. En 1976 se decretó la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que tuvo modificaciones en 1981 y 1993, en la cual por primera vez apareció el concepto de ordenamiento territorial, en relación con los asentamientos humanos y se estableció como objetivo lograr una “distribución sustentable de la población y las actividades económicas”, con lo cual se integraron a dicha ley los aspectos ambientales.

La institución encargada de dar seguimiento a lo señalado por la LGAH fue la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que, desde la Dirección General de Ecología Urbana, diseñó y coordinó la elaboración de los eco planes, que se convirtieron en los primeros instrumentos de gestión ambiental en el país (Rosete, 2006). En ese mismo año se elaboró y se dio a conocer el Primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Sistema Nacional de Planificación Urbana, como el instrumento y la organización institucional que orientaría la planificación urbana del país a diferentes escalas (Garza, 1989).

En 1982, la SAHOP se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que se le sumo las atribuciones de coordinar las políticas de Ordenamiento Territorial, en los asentamientos humanos del país, las referentes a la protección al ambiente y el Ordenamiento Ecológico (OE) (Rosete, 2006), concepto que aparece por primera vez en la Ley Federal de Protección al Ambiente (Wong, 2010). Y en 1983 la protección ambiental en el país se elevó a rango constitucional, y se creó la Subsecretaría de Ecología, dependiente de la SEDUE. En ese mismo año se decretó la Ley de Planeación (LP), que estableció la creación de un sistema de planeación a nivel nacional, con las competencias respectivas en cada secretaría de Estado y señaló la obligación del titular del poder ejecutivo de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo al inicio de su administración (Sánchez, 2011).

Como respuesta a dicho documento, al año siguiente se decretó en

México la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), reformada en 1996, en la que se incorporó al Ordenamiento Ecológico como el instrumento de política ambiental con impacto territorial, pues estaba dirigido a regular el uso del suelo. Dicha ley fue el marco para que al año siguiente se presentara el Primer Programa Nacional de Protección al Ambiente. Ese mismo año se publicó el Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio, que constituyó la primera guía metodológica para realizar este tipo de estudios en México (Rosete, 2006).

En 1992 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) sustituyó a la SEDUE, conservando sus atribuciones en materia ecológica y protección al ambiente, e integrando al Ordenamiento Ecológico los aspectos económicos y sociales, con el apoyo del Instituto Nacional de Ecología (INE) su órgano desconcentrado recién creado (Rosete, 2006). Ello ocurría el mismo año en que en la Cumbre de Río de Janeiro, se reconociera la necesidad de vincular la protección al medio ambiente al desarrollo económico y social para alcanzar el desarrollo sustentable.

Así, en 1993 se decretó el primer ordenamiento ecológico estatal del país –el del estado de Colima (SEMARNAT, 2012) y al año siguiente, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con el fin de diseñar y aplicar la política ambiental del país a través de su instrumento, el Ordenamiento Ecológico, en tanto que la SEDESOL se avocaría exclusivamente a implementar la política urbana y el OT de los asentamientos humanos. Ésta sería la coyuntura que dio pie, en los años que siguieron, al surgimiento de dos instrumentos paralelos con objetivos teóricamente similares entre 1995–2012.

Durante el periodo comprendido entre 1995 y 2000, y luego de las reformas realizadas a la LGEEPA en 1996, el Ordenamiento Ecológico del Territorio fue consolidándose como un instrumento integral de planificación territorial impulsado por el INE. Asimismo, en dicho periodo se continuó con la elaboración de ordenamientos ecológicos estatales (se decretaron los OE de Guanajuato y Baja California), y se presentaron los primeros ordenamientos

ecológicos regionales y locales algunos de ellos de áreas costeras en los estados de Baja California Sur, Baja California, Coahuila y Jalisco (SEMARNAT, 2012).

En 1999, por iniciativa de la SEDESOL, se constituyó el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial (GIOT), conformado por el Instituto Nacional de Ecología de la SEMARNAT, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la SEDESOL, con el fin de impulsar tanto la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT) como los ordenamientos municipales, con un enfoque integral y de desarrollo sustentable.

En 2000, la SEMARNAP se transformó en SEMARNAT, concentrando sus esfuerzos exclusivamente hacia la política ambiental y de manejo de los recursos naturales del país, transfiriendo las funciones relativas a la política pesquera a la competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (Rosete, 2006).

Para ello el GIOT se dio a la tarea de elaborar conjuntamente los Términos de Referencia, para desarrollar tanto los ordenamientos ecológicos estatales como los municipales, así como una Guía Metodológica para la elaboración de los PEOT, cuya primera parte fue la base para el arranque del proyecto a nivel nacional en el 2000. Esta guía hacía énfasis en la caracterización y diagnóstico de los aspectos sociales, urbano-regionales y económicos de los territorios de los estados, además de incorporar el análisis de los aspectos ambientales (Palacio, 2004).

En 2001 la política de Ordenamiento Territorial a cargo de la SEDESOL, quedó integrada al Plan Nacional de Desarrollo a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Paralelamente, en la oficina de la Presidencia de la República se crearon los Fideicomisos meso regionales, cuyo objetivo era apoyar económicamente el desarrollo de proyectos de infraestructura y actividades productivas en las cinco meso regiones definidas, por dicha oficina con el fin de fortalecer el desarrollo

regional: Centro-País, Centro-Occidente, Sur-Sureste, Noreste y Noroeste (Palacio, 2004).

El INE y la SEDESOL, elaboraron conjuntamente un primer documento que sentó las bases metodológicas, para la elaboración de los Programas Municipales de Ordenamiento Ecológico Territorial (PMOET), en lo que pareció ser un esfuerzo hacia la unificación de dicho instrumento (INE/SEMARNAT/SEDESOL, 2005). En 2006 se realizó un segundo intento conjunto encaminado a generar esas bases metodológicas. De esta manera, en 2006, la SEDESOL coordinó la obra titulada Política Territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio, como base para la elaboración de una propuesta institucional de política territorial, cuya dirección académica estuvo a cargo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM (Delgadillo, 2008).

Luego de la publicación del Reglamento de la LGEEPA en 2003, que ha contribuido a fortalecer las funciones del gobierno federal en materia de OE en sus diferentes etapas, según su escala geográfica, de 2006 a la fecha, la SEMARNAT y el INE, han dado seguimiento a la elaboración y decreto de Ordenamientos Ecológicos, marinos, costeros y municipales, así como la elaboración y reciente decreto -7 de septiembre de 2012- del Ordenamiento Ecológico General del Territorio (OEGT) (SEMARNAT, 2012). En tanto, la SEDESOL apoyó el diseño de una nueva metodología para el desarrollo de los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT), cuya elaboración se inició durante este último periodo (SEDESOL, 2009).

Actualmente es llamado Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU), y es el instrumento de planificación determinado en la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, que guarda congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, cuenta con una visión integral y es resultado de un esfuerzo colectivo de planificación sectorial participativa (Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2021-2024).

La formulación del PNOTDU tiene como base el territorio, que es el elemento transversal de la mayoría de las políticas de la Administración Pública Federal, en el que se encuentran desigualdades y brechas sociales que implican la intervención conjunta de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores público, social y privado, con el objeto de contar con un instrumento de planificación que bajo el principio “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”, establece la reorientación de los usos, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio; integra las dimensiones ambiental, social, cultural y económica; trasciende los ámbitos rural y urbano al considerar las escalas municipal, metropolitana, estatal, regional y nacional; promueve el cuidado de la biodiversidad y reconcilia a las personas con su entorno natural (Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2021-2024).

Para la elaboración del PNOTDU, destaca el apoyo de las Unidades Responsables de la SEDATU, así como de los representantes de las entidades del sector: Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), Procuraduría Agraria (PA), Registro Agrario Nacional (RAN), Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), cuyas aportaciones enriquecieron la definición de las líneas de acción y las metas para el bienestar (Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2021-2024).

Con la revisión histórica del camino que se ha seguido en México en materia de ordenamiento territorial, vinculado a lo que es la armonización y cómo se relaciona para realizar una propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo, se plantea el siguiente objetivo general, específicos, preguntas de investigación, hipótesis y justificación.

1.2 Objetivos, Preguntas e Hipótesis de la Investigación

1.2.1 Objetivo General

Se divide en dos partes: el primero, identificar y evaluar los mecanismos de armonización para la gestión del territorio, tomando como ejes las actividades económicas y el crecimiento urbano; y el segundo, proponer como política pública para el estado de Hidalgo, su mejora o, en su caso, los nuevos mecanismos para la gestión permitan marcar la agenda pública del territorio y así fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, generar políticas públicas municipales que puedan instrumentarse, seguirse y evaluarse en el corto, mediano y largo plazo, enmarcadas en la gestión del territorio desde la óptica de la sostenibilidad.

1.2.2 Objetivos Específicos

Determinar en qué medida inciden las variables de crecimiento urbano tales como: el Expansión irregular del territorio, instrumentos urbanos de ordenamiento territorial, participación ciudadana, políticas urbanas estatales, en el crecimiento urbano sin sostenibilidad.

Determinar en qué medida inciden las variables políticas en los instrumentos de ordenación del territorio en el estado de Hidalgo.

Proponer un instrumento de mecanismos de armonización para la ordenación del territorio a partir de las actividades económicas y el crecimiento urbano.

1.2.3 Pregunta General

¿Es posible evaluar la incidencia de los oficinas estatales y municipales en el ordenamiento territorial a partir de los componentes económico y desarrollo urbano mediante la construcción de un instrumento de armonización de para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo?

1.2.4 Preguntas Específicas

1. ¿En qué medida inciden las variables políticas tales como: el Crecimiento urbano, planificación urbana discrecional, participación ciudadana, ¿en el ordenamiento territorial en el estado de Hidalgo?
2. ¿En qué medida inciden las variables institucionales tales como: ¿la Tasa de crecimiento económico, crecimiento urbano, en la armonización de los instrumentos de ordenamiento territorial en Hidalgo? Para tener un ordenamiento territorial sostenible.
3. ¿Es factible construir una propuesta de armonización de las políticas de ordenamiento del país a partir de incorporar las decisiones políticas de los presidentes municipales?

1.2.5 Hipótesis

El ordenamiento territorial el estado de Hidalgo, no garantiza la armonización de políticas, objetivos, estrategias y metas en los instrumentos de gestión del territorio, ni la participación de los diferentes agentes que intervienen como los distintos grupos sociales y privados, esto puede ser enfrentado a través de una propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo.

1.3 Justificación

En nuestro país, desde hace tres décadas, se han venido acumulando iniciativas legislativas que, a pesar del afán de crear un marco integrado de la planeación, en realidad han venido conformando un régimen cada vez más caótico, en la medida en que no se han resuelto las contradicciones entre diferentes modelos de planeación. De todos los rasgos que han marcado ese proceso legislativo, el que interesa mostrar es el modo en que el marco jurídico de la planificación, ha oscilado entre dos tendencias: por un lado, la tendencia a tratar al territorio mismo y sus transformaciones como el objeto de la regulación (en la legislación urbanística y en la ambiental) y, por el otro, la tendencia a considerar el territorio

como el contexto de un proceso social más amplio: “el desarrollo” (Azuela, 1989).

Mientras en el primer caso se trata de imprimir una determinada orientación a “usos del suelo”, “obras” y “actividades”, que producen de manera directa transformaciones territoriales (es decir, modificaciones ostensibles en el paisaje), en el segundo de lo que se trata es de influir en los procesos de desarrollo socioeconómico, que tienen lugar en el territorio. Para entender las diferencias de concepción de lo territorial en la legislación mexicana que así han aflorado, será necesario reconocer que, en su génesis política, han prevalecido diferentes perspectivas disciplinarias desde las que se han confeccionado las piezas legislativas en las últimas décadas (Azuela, 1989).

México ha transitado por un proceso de cambios territoriales importantes en las últimas décadas; sin embargo, las políticas de vivienda de los últimos años, las modificaciones constitucionales sobre la propiedad agraria, así como la ausencia de una planificación urbana y de ordenamiento territorial, entre otros factores que aceleraron la expansión urbana sobre áreas agrícolas y naturales. Si bien los procesos de urbanización y metropolización han favorecido el desarrollo económico del país, también han tenido efectos negativos, tales como un aumento de la desigualdad entre las regiones, un crecimiento urbano horizontal desordenado y una explotación irracional de los recursos naturales y degradación de los ecosistemas (SEDATU, 2020).

En el marco de estos grandes retos, el Ordenamiento Territorial (OT) se plantea como una política pública de mediano y largo plazo, que busca contribuir a la reducción de las desigualdades sociales, construir asentamientos humanos, rurales y urbanos, más sostenibles, seguros e incluyentes; y promover un uso más racional de los recursos naturales, teniendo como ámbito de actuación al territorio (SEDATU, 2020). Así, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) se plantea como el instrumento rector que, bajo un enfoque sistémico, configura la dimensión espacial y territorial del desarrollo de México en un horizonte de mediano y largo plazo hacia el 2020-2040. Con la ENOT se sientan las bases de la rectoría del Estado en la política

nacional del ordenamiento territorial.

En el estado de Hidalgo, el crecimiento urbano se ha caracterizado por una expansión desde 1990, que se identificó la zona metropolitana de Pachuca (ZMPa). En el año 2000 el fenómeno metropolitano también se encontraba en Tulancingo y Tula; además, 29 municipios del sur de Hidalgo, incluidas las ciudades previamente enunciadas, se desenvuelven bajo la influencia de la Ciudad de México, es decir, son parte de la megalópolis (Tovar, 2011).

A partir de 1990 es considerada la zona metropolitana de Pachuca (ZMP) como la primera del estado de Hidalgo (Sobrino, 1993), aunque el proceso de conurbación de Pachuca y Mineral de la Reforma comenzó en el primer quinquenio de la década de 1980, cuando aparecen las colonias El Chacón y 11 de Julio, al suroeste de la ciudad, bordeando al cerro de Cubitos, que por su naturaleza impedía que la ciudad siguiera creciendo en esas tierras altas, a pesar que las características geográficas dificultaban su uso, continuaron urbanizándose (Tovar, 2011).

En el año 2000 se identificó la zona metropolitana de Tulancingo (ZMT) y la zona metropolitana de Tula (ZMTu), esta última por su importancia para la política urbana, al ser reconocida como aglomeración urbana en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (SEDESOL, 2005).

La ZMP está integrada por siete municipios: Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Epazoyucan, Mineral del Monte, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala. La ZMT la integran tres municipios: Tulancingo de Bravo, Cuauhtepac de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero. Finalmente, la ZMT, incluye a cinco municipios: Tula de Allende, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan y Tlaxcoapan. Como ya se mencionó el estado de Hidalgo cuenta con tres zonas metropolitanas (ZM Pachuca, Tula y Tulancingo), las cuales aumentaron la población del 2000 al año 2010, de 738, 957 habitantes. Con datos del Censo de Población y Vivienda de 2020, estas tres ZM registraron 1,191,075 habitantes (Consejo Estatal de Población, 2019).

Las declaratorias de cada una de las tres zonas metropolitanas

hidalguenses contienen los mismos acuerdos. Los argumentos para la declaratoria de creación de las zonas metropolitanas, señalan que el crecimiento de los centros de poblaciones, comprendidos en la totalidad del territorio de los municipios involucrados, ha rebasado en alguno de ellos sus límites municipales, con un desarrollo desproporcionado, que ha propiciado el compartimiento de equipamiento de infraestructura y servicios urbanos, presentando ineficiencias de los servicios, contaminación y desorden en el crecimiento urbano y que, ante el incontrolado crecimiento, requieren de una planificación y administración urbana y de un ordenamiento territorial.

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

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) de Pachuca 2006-2009, se presenta como indispensable para la firma de convenios entre presidentes municipales, y para resolver los principales problemas de la metrópoli, tales como la inseguridad, el desempleo y el crecimiento urbano. Especialmente en materia de seguridad, el plan presentaba varias estrategias; sin embargo, en la práctica fueron sólo buenas intenciones (Tovar, 2011).

El PMD de Pachuca 2006-2009 insistía en la necesidad de tener una visión metropolitana, y entre sus metas estaba la elaboración, por parte del Instituto Municipal de Investigación y Planeación, de un Plan Metropolitano a 25 años, que finalmente no se concluyó. Pero debe rescatarse que el plan mencionaba la necesidad de una Comisión Metropolitana y de legislación para la zona metropolitana, mismas que aparecerían hasta que el gobierno del estado envió las iniciativas de ley para la LAHDUOT y la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo (Oliver, 2020).

El PMD de Pachuca 2009-2102, reafirma el carácter metropolitano de Pachuca, se enuncian los problemas de límites, la necesidad de coordinación

para solucionar problemas y de normatividad para el ordenado desarrollo de la zona. Se plantea el eje integral: Pachuca con más integración a su región, lo que implica una serie de programas, sistemas y acciones de índole metropolitano.

No obstante, es un hecho que los avances en materia metropolitana, como el Consejo Metropolitano y el Fondo Metropolitano surgen más como resultado de los deseos y esfuerzos del nivel estatal de gobierno, que de los planes municipales de Pachuca. Por otro lado, el Plan Municipal de Desarrollo de Tulancingo 2006-2009, señala que el municipio vive un proceso de metropolización, que busca resolver los problemas de movilidad urbana con enfoque metropolitano (incluso se señala la posibilidad de construir un Metrobús), y que existe disposición para trabajar con los órganos de coordinación de carácter regional y metropolitano.

No hay más referencia a la cuestión metropolitana, ni insistencia en elaborar diagnósticos y programas con esa visión. El enfoque metropolitano del PMD de Tulancingo 2009-2012 es prácticamente inexistente, sólo hay un par de menciones aisladas sobre el proceso de conurbación que vive el municipio (Tovar, 2011).

En cuanto a Tula, su PMD 2006-2009 enuncia la necesidad del desarrollo metropolitano, pero los objetivos, líneas de acción y estrategias contienen menciones mínimas sobre los aspectos metropolitanos. Es interesante encontrar en el PMD 2003-2006 múltiples menciones de la influencia de la Ciudad de México, por lo que recalca su papel y estrategias ante la megalópolis, pero nulas menciones con respecto a los municipios que integran su zona metropolitana (Oliver, 2020).

El PMD 2009-2012 incluye el sub-eje 3.4 Municipio con perspectiva metropolitana, cuyo objetivo único es propiciar una visión metropolitana, la estrategia es crear un programa metropolitano y plantea siete líneas de acción, (redactadas en menos de media cuartilla), donde se proponen actividades diversas, desde un sistema de información geográfico, pasando por la creación de un marco jurídico para la coordinación y convenios de colaboración, hasta el establecimiento de plantas para el tratamiento de aguas residuales. Por lo tanto,

al igual que en el caso de Pachuca, los avances en materia metropolitana, particularmente en cuanto a normatividad, son resultado de la injerencia del ámbito de gobierno estatal, y no del trabajo municipal (Oliver, 2020).

En los planes de desarrollo de municipios que transitan el proceso de metropolización, como Atitalaquia (2006-2009), Epazoyucan (2009-2102), Mineral de la Reforma (2003-2006 y 2009-2012), San Agustín Tlaxiaca (2009-2012), Tezontepec de Aldama (2006-2009), Tlaxcoapan (2006-2009 y 2009-2012) y Zapotlán de Juárez (2009-2012), se pueden encontrar menciones mínimas sobre el contexto metropolitano en que se desenvuelven, aunque el actual PMD de Mineral de la Reforma, se destaca por incluir con mucho mayor amplitud un enfoque metropolitano, tanto en su diagnóstico como en sus objetivos y líneas de acción (Tovar, 2011).

En el siglo XXI la mayor parte de los hidalguenses viven en zonas metropolitanas, y la gestión adecuada de éstas depende, primeramente, de la capacidad de las autoridades locales para reconocer las dimensiones del fenómeno de metropolización, y, en segundo lugar, del compromiso que los ayuntamientos tengan con procesos de cooperación intermunicipal para solucionar problemas comunes. Se debe advertir que la nueva problemática que enfrentan los municipios metropolitanos supera, en muchos casos, sus capacidades individuales (Oliver, 2020; Tovar, 2011).

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

En este marco, las recientes leyes hidalguenses sobre asentamientos humanos y coordinación metropolitana proporcionan una primera base para el actuar de las autoridades locales. Las posturas teóricas neo institucionales, del desarrollo local y el new regionalism, advierten que el fuerte papel que las referidas leyes hidalguenses han dado al orden de gobierno estatal, en oposición al papel disminuido de los gobiernos municipales, será el primer obstáculo a superar. Lo anterior es una explicación del por qué muchos de los programas,

planes y acciones que dichas leyes enuncian, aún no se han ejecutado (Oliver, 2020; Tovar, 2011).

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

Actualmente el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 con enfoque prospectivo al 2030, ha sido concebido como un instrumento estratégico con visión de largo plazo y bajo una perspectiva inclusiva y solidaria, en la cual el desarrollo integral y la mejora de las condiciones de bienestar de la población son el centro de las acciones de Gobierno. El Plan, bajo esta conceptualización, define el hilo conductor para guiar el rumbo de la administración pública y el desarrollo de la entidad.

Establece principios rectores además de una filosofía general de gobierno, formula diagnósticos y análisis estratégicos, integra una plataforma estratégica con objetivos y líneas generales, que los vincula a indicadores estratégicos, con metas para el periodo actual de gobierno y metas hacia el 2030, presenta escenarios por eje de desarrollo y define una apertura programática en el marco de una gestión basada en resultados (Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo, 2016-2022).

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

Estatad de Desarrollo Hidalgo, 2016-2022).

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

En este proceso que ha pasado el estado de Hidalgo de ordenar su territorio, se observa una limitada armonización de sus de instrumentos para la gestión sostenible del territorio, por lo que una propuesta que incorpore elementos técnico-normativos, para poder hacerla efectiva y pueda ser presentada ante la Cámara de Diputados Estatal, para su evaluación y ser considerada para su instrumentación, en el Programa Estatal de Desarrollo, con la finalidad que sea implementada en los Programas de Desarrollo Urbano municipales.

1.4 Alcances y Límites de la Investigación

1.4.1 Alcances de la Investigación

- a.** Se desarrolla una herramienta (mecanismo de armonización) susceptible de ser replicado y alimentado con información sobre el fenómeno de estudio a cualquier nivel gubernamental o territorial, y cuyos resultados serán confiables.
- b.** Es una propuesta técnica de mecanismos que permitan armonizar las leyes y/o programas referentes al desarrollo urbano que permita desarrollar políticas públicas que busquen orientar y evaluar la administración del Estado para generar un desarrollo pacífico y justo entre Estado, instituciones y ciudadanía. A través de la administración pública, las políticas públicas generan soluciones determinantes para tratar los asuntos públicos que inquietan a la sociedad. La finalidad es que funcionarios municipales tomen decisiones eficaces y eficientes que generen un desarrollo urbano sostenible.

1.4.2 Límites de la Investigación

- a.** Los municipios carecen de grupos técnicos en las áreas de Obras Públicas y/o Desarrollo Urbano, lo que limita que puedan incorporar los mecanismos propuestos desde el gobierno estatal, para que los municipios puedan instrumentar acciones dirigidas a un ordenamiento urbano sostenible.
- b.** Lo que se pretende es subir la propuesta a la Cámara de Diputados para su revisión con la finalidad que pueda ser aceptada, pero no hay certeza.

Capítulo II. La Planificación urbana y el ordenamiento territorial para una política pública y gobernanza en el territorio

Cuando se refiere al término territorio se hace alusión a un concepto teórico y metodológico que explica y describe, el desenvolvimiento espacial de las relaciones sociales que establecen los seres humanos en esferas culturales, sociales, político o económico; es un referente empírico, pero también representa un concepto propio de la teoría. En los últimos años este concepto ha traspasado los límites fronterizos del pensamiento geográfico, adquiriendo mayor relevancia en las ciencias sociales, derivado de los cambios en los enfoques teóricos y conceptuales, que buscan explicar la complejidad de los procesos sociales que ocurren en la actualidad, colocando así a la dimensión espacial de contextos de mundialización de la economía, la cultura, y la política. (Hernández, 2010)

El territorio es un concepto que ayuda a la interpretación y comprensión de las relaciones sociales, vinculadas con la dimensión espacial que hacen referencia a elementos presentes en la realidad, describe los elementos empíricos contenidos en el objeto de estudio y facilita la generación de nuevo conocimiento. Así partiendo que forma parte de una teoría o estar presente en varias teorías, pero éstas, al ser inconmensurables entre sí (Kuhn, 1993), van a incidir en el significado del concepto, éste no representa el mismo contenido cuando se inscribe en teorías diferentes y, más aún cuando forma parte de una perspectiva más amplia, como es el caso de la constitución de un paradigma. Este concepto permanecerá sin grandes cambios epistemológicos y será a través de él, que se describirán las características, que guarda la superficie terrestre sobre la que descansa la acción de los seres humanos (Hernández, 2010).

De manera que el territorio constituye un concepto teórico y un objeto empírico, que puede ser analizado desde la perspectiva interdisciplinaria, ha pasado del reduccionismo fisiográfico para ser asumido como un concepto que existe porque culturalmente hay una representación de él, porque socialmente

hay una especialización y un entramado de relaciones que lo sustentan, y porque política y económicamente, constituye una de las herramientas conceptuales más fuertes en la demarcación del poder y del intercambio.

El territorio por sí mismo se abre al concurso de las diversas disciplinas y con flexibilidad, se adapta a las nuevas condiciones en las que la globalización sitúa al espacio, como una dimensión que adquiere la misma preponderancia de la dimensión temporal. El territorio se convierte en la representación del espacio, el cual se ve sometido a una transformación continua que resulta de la acción social de los seres humanos, de la cultura y de los frutos de la revolución que, en el mundo del conocimiento, se vive en todos los rincones del planeta.

Los procesos sociales que se desenvolvían en las regiones tenían un sentido unidireccional, en el territorio dichos procesos no transitan en la misma dirección, no siguen el mismo curso, la una dirección ya no es el camino que pueden compartir, porque ya no están articulados al paradigma del progreso o del desarrollo. Las promesas de futuro que ofreció la modernidad se encuentran en entredicho, los grandes metacrilatos han creado un gran vacío en la percepción de la vida social. La ausencia -por el momento- de un camino viable e incluyente de tipo civilizatorio, aumenta las tensiones sociales en los territorios, en ellos más que la homogeneidad, lo que se busca es encontrar la singularidad, la particularidad que le dará identidad al territorio. Este concepto refleja ahora las tensas y agitadas relaciones sociales que caracterizan al mundo de hoy. (Hernández, 2010)

2.1 Planificación Urbana

Considerar la política de planificación territorial en el contexto cohesión territorial o coherencia a nivel nacional, comprende un grado de complejidad importante pues implica la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y la transversalidad de las políticas sectorial, así como el cumplimiento de sus objetivos se hace una difícil tarea. Esto se complica si es que la integración se hace a nivel regional, debido a que en el reto de la coordinación intervienen diferentes competencias institucionales, y diversos ámbitos de

integración como el económico, financiero, social y territorial (Dalla, 2018).

En el contexto latinoamericano, la dimensión instrumental la planificación urbana entra en escena con el llamado desarrollismo, que tiene su influencia en el orden urbano y regional, teniendo como directrices el esquema de planificación global-sectorial a nivel nacional y se desarrolla la regulación e intervención estatal en su carácter centralista, corporativista y burocrático (Bass, 2006)

Cabrero (2005), expone la necesidad de introducir instrumentos para la identificación y el seguimiento de la acción pública. Sin embargo, antes de explicar dicha necesidad presenta el contexto latinoamericano y mexicano, indicando que en el siglo XX el desarrollo en Latinoamérica se caracterizó por su itinerario accidentado y paradójico, el proceso se distinguió por avances efímeros y regresiones sistemáticas en el nivel de bienestar de la población, y por la dificultad de integrar en un mismo proyecto de desarrollo, las acciones que visualizan la expansión del crecimiento económico y las que, se orientan a la consolidación de un régimen político democrático y de bienestar social. De igual manera, el proceso se ha marcado por crisis recurrentes, inestabilidad, incertidumbre y, sobre todo, por una fuerte dosis de dependencia del exterior. De 1920 a 1960 el desarrollo se orientó por una perspectiva keynesiana, la que dominaba el escenario internacional, en la que el Estado se constituía en el motor fundamental de la economía, lo reguló y financió con un modelo de “sustitución de importaciones”, centrado en las necesidades internas y protegido del exterior con la idea de consolidarlo.

La exportación agrícola estuvo presente en los primeros años de ese periodo, pero el intercambio con el exterior tendía por política estatal a ser el menos posible, esto se ve con mayor claridad a partir de 1940, cuando la industrialización comienza a hacer acto de presencia en la mayoría de los países latinoamericanos, se consolida un modelo claramente “desarrollista” y “estadocéntrico”. Por otro lado, una segunda etapa del desarrollo se caracterizó por las crisis recurrentes, como consecuencia del inicio de la caída del modelo de sustitución de importaciones, que se dio entre 1960 y 1980. Bodemer (2013),

menciona que la caída del crecimiento, genera un creciente endeudamiento, procesos inflacionarios en expansión, baja productividad, añadiendo a esto el desánimo colectivo al observar que los resultados del modelo “desarrollista”, no habían sido lo esperado. Los empresarios se centraron en maximizar los beneficios a corto plazo debido a la incertidumbre e inestabilidad, y esto a su vez contribuyó a agudizar la situación.

Ante esto, surge la teoría de la dependencia, la que explica la crisis como un resultado de la dinámica propia del capitalismo mundial y, por una estructural dependencia económica de los países latinoamericanos en relación con los países industrializados. Para la década de los ochenta el modelo keynesiano había pasado al olvido y surgen las políticas neoliberales de ajuste económico en América Latina, esto se da a partir del Consenso de Washington, en el que los organismos internacionales renegocian las deudas externas de países de la región y condicionan estos procesos a la aplicación de los programas de choque (Massiris, 2005).

El paquete de medidas fue siempre el mismo: promover la privatización de empresas públicas, aplicar instrumentos de reducción de déficit fiscal, avanzar en la apertura y liberación de la economía, flexibilizar el mercado de trabajo y evolucionar hacia tasas reales de cambio monetario con el exterior; y los resultados técnicos buscados fueron satisfactorios. Sin embargo, surgieron ciertos efectos nocivos, el desempleo creció en varios de los países, las desigualdades sociales se agudizaron, la población en condiciones de pobreza extrema se expandió en el continente, la violencia se instaló en una gran variedad de formas en la vida cotidiana, la corrupción se disparó, los Estados nacionales se debilitaron y la incertidumbre creciente produjo situaciones de ingobernabilidad, a esto se le conoció como “década perdida”. Tan solo en México para 1995 los índices de pobreza pasaron del 34 al 43% y se dio el surgimiento de la guerrilla en Chiapas (Garza, 2003).

La historia del desarrollo latinoamericano es resultado de una complicada mezcla sistemáticos errores internos, pero también de carencias y rezagos acumulados, así como dificultades de integración social, dependencia

económica del exterior y frecuentes proyectos de ajuste y cambio de orientación, en el desarrollo impulsados por los organismos internacionales que hicieron aún más difícil el proceso. Esto refleja una alta fragilidad de los diversos regímenes latinoamericanos, el problema es complejo dado que la construcción emergente de instituciones se dificulta, y la problemática requiere de tiempo y confluencia de componentes para que las instituciones maduren; empresarios, gobernantes, actores políticos y sociales dudan de las soluciones, en otras palabras, son sistemáticamente escépticos ante los proyectos de desarrollo y las iniciativas de reforma (Méndez, 2014).

Se puede decir que los actores han internalizado la incertidumbre, como una situación permanente y adoptan estrategias erráticas que, en muchos de los casos defensivas, por lo que hay tres aspectos importantes: la característica de transformación intensa que se viven en los países de Latinoamérica, la incertidumbre que genera cualquier acción individual o colectiva, y la inestabilidad institucional que contribuye a generar un contexto turbulento y de movilidad permanente.

Se pasó de una transición fracasada a una transformación, la idea de transformación permite observar la evolución de la acción pública como proceso en movilidad. Una de las características del proceso de transformación en América Latina, han sido los desiguales efectos de los procesos de reforma económica y modernización política, sobre las regiones y la sociedad. Las regiones de características más modernas y de mayor desarrollo, son las que se han visto favorecidas con la inversión extranjera, mientras que las de perfil económico más tradicional, no han sido objeto de interés en la configuración de la nueva estructura económica nacional, se hacen evidentes los desequilibrios entre el norte y el sur (Alesandri, 2005).

En el contexto del desarrollo latinoamericano las ciudades se convierten en los “cruceiros” de las diferencias lógicas y contradicciones del proceso, por una parte, las dificultades de la inserción económica y los irremediables saldos asociados a este proceso como la desintegración y la pobreza, se expresa en toda su intensidad en los espacios urbanos, y por otra, los desajustes del viejo

régimen político y los vacíos de institucionalidad que surgen de igual forma se expresan cotidianamente en la acción pública urbana (Alesandri, 2005).

Se deben destacar tres elementos, primero, se debe retener el papel que las ciudades desempeñan en la transformación latinoamericana actual, es decir, las ciudades se convierten en el eje de la transformación de la acción pública. Por otra parte, se debe poner atención al panorama diferenciado de los impactos del desarrollo en las diversas regiones y ciudades de cada país, pues si bien se pueden observar tendencias generales, en el interior de las mismas la realidad puede ser muy diferente, esto es, la velocidad y modalidades de la transformación en cada ciudad pueden ser muy variadas. Finalmente, cada vez en más ciudades latinoamericanas la dinámica de asimilación exógena del desarrollo y la acción pública cambia por una dinámica de inducción endógena (Cabrerero, 2005).

El resultado de este proceso es poco predecible, puede derivar en una ruptura o en un proyecto fracasado, o excepcionalmente en un proyecto innovador exitoso, que genere mayor intensidad en la conexión y logre una convergencia. El autor señala que todas las proposiciones sólo pretenden constituir un marco de referencia, en torno a las cuales se observará la realidad y se derivarán propuestas teóricas más amplias, así como vías de interpretación. Al final del capítulo el autor presenta los postulados metodológicos que constituyen la estrategia que ha desarrollado de investigación. Primeramente, presenta la movilidad del objeto de estudio y de su contexto, hacia la construcción de un método que permita observar un dinamismo bajo control (Greene, 2005).

Explica que en el escenario mexicano el contexto económico, político, social y gubernamental en plena transformación, dificulta la construcción y la estabilidad institucional, esto genera complicaciones que tienen que ver con la movilidad permanente de los referentes institucionales, y con el fin de eliminar esta dificultad se impone una estrategia de ampliación de la temporalidad de la observación. Al ampliar los periodos de observación se busca que, en la medida en que se amplía la observación, lo que aparece como inestabilidad cobre

sentido como regularidad, es decir, se observe la evolución de irregularidades o cambios para encontrar una regularidad de segundo nivel (Gutiérrez, 2009).

Un método longitudinal de observación permite acercarse al objeto buscado aun cuando éste presente mutaciones frecuentes, y así encontrar patrones evolutivos, permitiendo encontrar oscilaciones, interacciones y contradicciones del cambio en un sentido más amplio. También muestra que una visión longitudinal oportunista, es difícil en el sentido de que se siga un trayecto claramente planificado desde el inicio, y propone un periodo de 10 años para visualizar el conjunto de la acción pública urbana. Otro de los postulados es la diversidad de situaciones por observar, hacia la construcción de un método de casos que nos permita enfrentar el “mosaico de situaciones”, la pretensión no es predecir sino entender, por lo que se debe hacer un análisis de diferentes casos (Cepal, 1978).

El último postulado es la colecta de información como proceso diversificado y de dimensiones múltiples. Según Pettigrew (Citado por Cabrero, 2005), es necesario que todo estudio longitudinal cumpla con cinco requisitos: que los datos sean de naturaleza procesual, que abarquen tanto aspectos que reflejan la acción como aspectos que reflejan la estructura en la que ubica la acción; que permitan una dimensión comparativa al abarcar varios sectores o varias situaciones; que tengan un carácter plural, que abarquen interpretaciones de diversos autores que participan en el proceso; que reflejen la dimensión histórica, que den cuenta de la evolución de ideas, así como de acciones y restricciones a través de un periodo de tiempo determinado; y que sean de carácter contextual, que crucen constantemente entre proceso.

También se indica que se deben abarcar al menos tres estrategias de colecta de datos, la información documental y de archivo; las entrevistas en profundidad de los autores clave; y la observación directa y material etnográfico (Cabrero, 2005).

Las políticas de planificación local al igual que las políticas regionales, pretenden revertir los procesos de centralización o concentración de las actividades de forma coherente, siendo éste el gran reto respecto de avanzar

hacia una coordinación institucional en sus distintos niveles, para poder mejorar las condiciones de vida de la sociedad en el espacio territorial considerado, por ello, es que algunas políticas nacionales (ej. México) como menciona Garza pueden considerarse como virtuales debido a el número, diversidad y limitada implementación (citado en Bass, 2006).

Otro elemento importante a destacar respecto de la instrumentación para ordenar el territorio, es lo que Rosique (1978) menciona sobre que los espacios institucionales están jerarquizados desde el nivel supranacional, pero también desde el nivel nacional y subnacional, esto se delinea por las relaciones de intercambio, las relaciones monetarias, así como a través de las relaciones políticas y sociales que estructuran los diferentes niveles jerárquicos, de la configuración normativa sino de las relaciones de poder, presentes en cualquier sociedad capitalista (Harvey, 2001).

Conforme a la circunstancia, existen diversos modelos de Planificación Urbana dependiendo de las necesidades de la sociedad. Si apelamos a un símil, tendremos al Modelo Compacto, el cual se caracteriza por su multifuncionalidad, heterogeneidad y diversidad. Este sistema concuerda con las necesidades de la población sobre el contacto, intercambio y comunicación. Presenta una estructura u trama urbana de cierta compacidad (Rosique, 1978)

En este tipo de modelo, la ciudadanía establece relaciones debido al espacio público y, su funcionalidad depende de la calidad de los espacios públicos, equipamientos sociales y culturales, transporte público, movilidad peatonal. Algunas de las ventajas de estos modelos son el menor costo y mayor servicio de infraestructura, menor dependencia de vehículos automotores, incremento en los niveles de seguridad, estabilidad y cohesión social, mejor conservación de infraestructura y espacios públicos. Sin embargo, las desventajas con las que este modelo cuenta, son la congestión y la dificultad de estacionamiento, carencia de espacios libres, aumento de precio y disminución del tamaño de la vivienda (Massiris, 2002).

El Modelo Difuso, muestra una ocupación rala, con áreas separadas para habitación, comercio e industria. Genera segregación y la no interacción de la

sociedad. Generalmente, este tipo de modelo cuenta con un centro aglomerado de comercio y cultura; sin embargo, en su periferia, se encuentran vastos suburbios residenciales e industrias. Ocasiona la necesidad de transporte y hábitos de movilidad de los habitantes de las ciudades (Bass, 2006).

Por una parte, se satisfacen las necesidades de vivienda, facilidad de estacionamiento, accesibilidad a vehículos automotores. Pero emplea una alta extensión de terreno y suelo, costos elevados, carencia de servicios y estructura; dependencia de vehículos automotores, debido a esto, se convierte en una ciudad excluyente.

En otro orden de ideas, encontramos el Modelo Gravitacional, el que permite conocer la configuración del sistema de ciudades, a través de la jerarquía de su centro e interacciones establecidas, en lo que respecta al modelo, se representa a la región como un conjunto estructurado de ciertas reglas comunes del comportamiento. Para formular este tipo de modelos se utiliza una unidad de masa al ser análogo a la cantidad de sociedad o población (Gutiérrez, 2009).

Este modelo cuenta con deficiencias en el ámbito teórico, puesto que, no considera la evolución de la configuración, la que generan los flujos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1976), distingue cinco formas urbanas, como las más comunes, de las cuales establece su ubicación, así como las ventajas y desventajas de la aplicación de las mismas en los países.

2.2. Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial al ser un instrumento de la planificación, tiene el difícil objetivo de revertir los procesos de centralización y concentración de las actividades de forma coherente, siendo éste el gran reto respecto de avanzar hacia una coordinación institucional, en sus distintos órdenes para poder mejorar las condiciones de vida de la sociedad en el espacio territorial; por ello, es que algunas políticas nacionales, pueden considerarse como virtuales debido a el número, diversidad tiene una limitada implementación (Garza, 2003, citado

en Bass, 2006).

Hablar ordenamiento territorial requiere implícitamente, tomar una postura sobre la visión en que se desarrolla la producción de los saberes prácticos como teóricos en este enfoque, pues el concebirlo con una visión acotada y a la vez lineal, pretende descartar los componentes que forman parte de éste, como ejemplos de ellos se tiene que el territorio se asocia a lo económico, lo político-administrativo, lo sociopolítico sin olvidar los aspectos biofísicos, por lo que se examina este enfoque en términos estructurales y funcionales (Massirris, 2005).

Además, señala la naturaleza del ordenamiento territorial que hace que no exista una sola definición, sin embargo, es posible identificar cinco puntos centrales para considerarla:

Como política de Estado

Una política que rebasa los ciclos políticos, es decir una política de largo plazo

Como un instrumento de planificación.

Respecto a su modelo de producción, es decir en sus procesos de desarrollo económicos.

Con el objetivo de elevar las condiciones generales de vida de la sociedad

Lo crucial de estos puntos es no perder de vista que el ordenamiento es un proceso que ocurren en un contexto histórico específico, lo que implica considerar el tiempo, espacio y lo social en sus formas institucionales y vitales; en completo intercambio.

El considerar lo anterior pone en relieve el objeto de este enfoque, que guarda relación con el logro de:

“una distribución territorial más equitativa y eficiente de las oportunidades de desarrollo, orientando las relaciones entre el territorio y sus ocupantes, vinculando las actividades humanas, productivas y el espacio, con el fin último, de mejorar la calidad de vida de las generaciones, con el fin último, de mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras” (Méndez y Pascale, 2014: 6).

Esto implica considerar al ordenamiento territorial, según Méndez y Pascale (2014), en el dominio de los siguientes ámbitos:

Sistémico e integral

Flexible

Participativo

Prospectivo

Interdisciplinario

Hablar del concepto de ordenamiento implica la movilización de una diversidad de recursos teóricos y empíricos, ésta se relaciona con los procesos de construcción institucional local, nacional, regional e incluso mundial, y es en ese sentido que recurrentemente en el contexto de la globalización, se asocia a preceptos como la competitividad; asociando ésta última a la cohesión territorial conseguida a través de la noción de economía del aprendizaje, el conocimiento y la innovación (Fernández, 2007).

Para el enfoque del ordenamiento territorial, en su dimensión instrumental, a decir la planificación, considerar las interacciones sobre las que los tomadores de decisiones deben trabajar, implica realizar la diferenciación entre los que podrían llamarse los paradigmas de éste, pues el proceso de ordenamiento en su parte instrumental, no se concibe igual para el paradigma racional-normativo, que para el paradigma de la planificación estratégica, ni mucho menos si hablamos de por ejemplo de la cosmética urbana (Greene, 2005).

Así, combinar los componentes primarios de la globalización la competitividad, por ejemplo con la dimensión instrumental del ordenamiento territorial la planificación, hace posible tomar una posición crítica en tanto que como menciona Green (2005: 93), que en la era contemporánea la imagen de una ciudad se ha instrumentalizado masiva y racionalmente, pues “en tiempos donde la competitividad parece serlo todo, es fácil perder de vista lo que debiera ser el foco fundamental de una estrategia de desarrollo urbano: producir mejoras crecientes en la calidad de vida de los habitantes de las ciudades”

El párrafo anterior, se relaciona con la visión crítica que Harvey (2007),

expone sobre la concepción del Estado, en este caso en sus criterios de planificación y ordenamiento territorial como forma estructural, que tiene su base en un modo de producción determinado, así la construcción de las instituciones estatales, corresponde a un papel activo del Estado en el desarrollo de la disciplina territorial a través de las leyes de planificación, que en la mayoría de los casos responde a los procesos de acumulación, en este punto de la historia a nivel global.

Las consideraciones de las que se debe partir respecto de incluir el enfoque territorial en las políticas públicas, deben ir alineadas partiendo de un marco interpretativo de la producción del espacio social, permite analizar la organización, conservación y utilización del espacio, urbano o rural, en la medida de que si consideramos al ordenamiento territorial como

“una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro” (FAO, 2022:15).

2.3 Las políticas públicas en el territorio

Las Políticas Públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (SIPINNA, 2021). Para (Pallares, 1988), las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de disposiciones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Señala que, en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal; aunque, la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la

población.

Por lo anterior, se comprende que un Instrumento de Política Pública es una herramienta que ayudará a cumplir con los objetivos descritos, mediante acciones y metas, que buscan siempre el interés superior de la población (SIPINNA, 2021).

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediatista. Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales - incluyendo el uso de cuñas y de encuestas- a las actividades tradicionales del gobierno (Lahera, 2004).

Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que habría habido, es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación. Los temas económicos y sociales son tan dinámicos y relacionados, y las actividades del gobierno que los afectan son tan numerosas e interconectadas, que la precisión en la interpretación de los desarrollos o en la predicción, de los resultados de cualquier nueva intervención parece dudosa.

En todo caso, es necesario considerar también el peligro de la ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos no específicos o imposibles de convertir en políticas reales. El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una

especificidad política. También es posible considerar como políticas de estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del estado en su diseño o ejecución (Lahera, 2004).

En los años ochenta, surgió la necesidad de construir gobiernos eficientes en el gasto público, y eficaz en la solución de las problemáticas sociales, y sobre todo con legitimidad. La respuesta estaba dada, se requería gobernar a través de políticas públicas, entendida en un concepto amplio como todas aquellas decisiones y acciones gubernamentales, que incorporan la participación de la sociedad, el dinero de los privados, es decir, la inclusión de los actores que se verán afectados o beneficiados por estas decisiones gubernamentales (Montaño, 2017).

La inclusión de los actores a la toma de decisiones y a las acciones, generara un sentido de corresponsabilidad y una nueva relación gobierno-sociedad. Si alguno de los actores mencionados queda excluido, no hay políticas públicas, al igual, si la problemática no surge desde la sociedad, o esta no es incluida durante todo el proceso, incluyendo la evaluación. Lo anterior implica mejorar los niveles de confianza y credibilidad hacia el Estado y sus instituciones, lo que daría un mayor grado de consenso aceptable, respecto de las decisiones tomadas por la autoridad respectiva. Al igual que hace 30 años, persiste la necesidad de erradicar y controlar a los gobiernos despilfarradores, quienes no pueden, ni deben gastar más de lo que tienen.

La filosofía de todo gobierno debe ser en primer lugar, detectar la verdadera problemática para saber hacer y saber gastar. Se deben conjuntar en todo momento y de manera equilibrada: resolviendo los problemas sin derrochar el dinero con un verdadero consenso social. Este sigue siendo el reto, al momento de querer gobernar a través de las políticas públicas. De esta manera, se promueve que una forma de control gubernamental, es la participación de la sociedad en los asuntos públicos y en la toma de decisiones (Montaño, 2017).

La intención es avanzar en la búsqueda del grado de contribución en las políticas públicas para el desarrollo del estado de Hidalgo. Es ampliamente

reconocido y aceptado el nuevo sentido de la actividad gubernamental, tanto por un ejercicio autocrítico, como por las críticas de que fue objeto el propio aparato gubernamental y, debido a la emergencia de diversos actores que reclaman la participación de la sociedad, para llevar a cabo una conducción más eficiente de los asuntos públicos (Badillo, 2012).

En este contexto es indispensable dejar establecido que la actividad gubernamental debe cumplir con tareas claves, dirigidas a generar bienestar social, no exentas de un alto grado de ambigüedad e incertidumbre como:

1. Atender una enorme cantidad de complejas tareas.
2. Afrontar más problemas al poner en práctica una vez tomadas sus decisiones.
3. Compromiso con la cantidad y diversidad de personas que emplea, poseedores de múltiples motivaciones e intereses.
4. Responsabilidad de dar acceso a oportunidades y habilidades.
5. Equilibrar las fallas del mercado.
6. Valorar actividades de gran relevancia simbólica.
7. Mostrar enorme interés por el bien público y la justicia.
8. Sujetarse a normas de compromiso y legalidad más rigurosas.
9. Responder en nombre del interés público.
10. Lograr el reconocimiento social lo más amplio posible (Badillo, 2012).

El bienestar público es lo que debe regir el sentido de existencia del aparato de gobierno. De los diversos aspectos implicados en alcanzar un fin difícil de precisar, por lo que es necesario contar en muchas de sus áreas de actividad, con un gran número de Profesionales, es decir, se trata de contar con personal de alto nivel. De manera más específica la planificación se ha convertido en un proceso en el que se integran planes, programas y proyectos. Planificar es ordenar de forma previa y racional un proceso de producción, en este caso de programas de gobierno, lo que se busca es:

“Mejorar la intervención y obtener mejores resultados en la práctica; precisar los resultados a obtener y racionalizar los recursos;

asignar y coordinara los responsables de la ejecución de tareas; abrir canales para la mayor participación de los implicados en el proceso, tanto responsables como destinatarios; prever los condicionamientos económicos, sociales, culturales y políticos que pueden obstaculizar la ejecución de la planificación” (Sotelsek, 2002:154).

Para lograr la superación de los diferentes problemas es importante identificar, lo que está en crisis, sobre todo si se busca darle solución a la demanda social. Si bien, en sociedades comunitarias identificar la problemática parece sencillo, la situación se agrava cuando hablamos de sociedades modernas. Esto se debe a lo complicado de identificar y captar la demanda social. Sin embargo, ya se han generado algunas experiencias, donde a través de diferentes mecanismos, buscan generar un acercamiento entre gobierno y sociedad (Montaño, 2017).

Un ejemplo de lo anterior, se encuentra en los presupuestos participativos de Brasil. Cabe destacar que este ejercicio se lleva a cabo en ciudades mayores de hasta 500 mil habitantes. El caso de Brasil es importante, porque se logra que la sociedad tome parte en los asuntos públicos. Este ejercicio permite la interacción entre las autoridades y los ciudadanos, quienes van generando propuestas y alternativas de cómo ejercer los recursos públicos.

Una de los resultados más visibles, ha sido la inclusión de diferentes sectores y actores sociales. Para (Canto, 2008), esto es fundamental ya que para que existan políticas públicas, tiene que haber acción pública. Eso es lo que algunos actores políticos no tienen claro, pues consideran que las políticas públicas son un diseño desde el gobierno cuando, las políticas públicas son una interacción entre el gobierno y la sociedad. Ello, nos lleva a la importancia de la corresponsabilidad, en la cual un solo actor no se asume como el único responsable de las decisiones tomadas.

La corresponsabilidad no significa que dos o más personas hagan lo mismo, se es responsable cuando se tienen obligaciones distintas. Para tener entendiendo del concepto de política pública, no se puede partir de una visión estrecha y gobiernista. Por el contrario, esta debe ser multidisciplinaria, con una

visión explícitamente social de su sentido público (Montaño, 2017).

Es decir, se debe partir asumiendo “el indeclinable compromiso ideológico político originario de la ciencia política con la democracia; es decir, en lugar de asumirse como ingenieros gubernamentales”, actuando como ingenieros públicos, cuando en realidad, se debe fomentar el surgimiento de ingenieros de interés del público ciudadano” (Montaño, 2017).

Por otro lado, para hablar de política pública, se parte de que los gobernantes no alcanzan a distinguir, cuáles son los verdaderos problemas que presentan los ciudadanos, por lo que las acciones gubernamentales podrían estar dando solución a una problemática inexistente, y que por lo tanto el problema real seguirá presente. Si bien hablar de políticas públicas en nuestro país no es un tema nuevo, si lo es ubicarlo dentro del contexto de la democracia participativa.

En México el “sistema se ha tradicionalmente caracterizado por el amplio margen de maniobra del gobierno en sus actividades de representación y conciliación de intereses y por la casi total libertad del gobierno en la definición de su agenda y en la elección e implementación de sus políticas” (Montaño, 2017: p.1). Actualmente es difícil gobernar bajo contextos políticos plurales, y con mayor participación ciudadana, con la existencia de graves problemas sociales irresueltos, para lo cual deben prevalecer dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.

De esta manera para lograr la solución de problemas, serán caducas las estrategias de gobiernos homogéneos y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, que en el futuro inmediato se encontrarán condenadas a la ineficiencia administrativa, la hostilidad política y al castigo electoral.

2.3.1 Análisis de política pública para el ordenamiento territorial

Si bien es cierto que en la actualidad no existe un concepto preciso en torno a las políticas públicas estas están dirigidas a dar respuesta y, buscar alternativas de solución frente a situaciones sociales buscando así mejorar la calidad de vida la

población, es así como son el resultado de una red de toma de decisiones en la que se encuentran involucrados diversos actores con el fin de mejorar su efectividad.

Aunque si bien existen diversas conceptualizaciones en torno a la definición, se reconoce que el estado desempeña un papel importante a la hora del diseño e implementación de las mismas. A su vez algunos autores, se esfuerzan por reconocer la importancia de la interacción entre la población y las autoridades públicas, para llevar a cabo su implementación, puesto que si el estado se posiciona como el único actor se corre el riesgo, de terminar por no dar respuesta a las demandas de la población.

Por lo que es importante analizar ordenamiento territorial como una herramienta valiosa tanto para la gestión y planificación del territorio. Dando respuesta a los conflictos sociales en materia de ocupación y transformación, buscando así darle un impulso y elevar la calidad de vida de la población (Dalla Torre, 2018). Al igual que en el caso de las políticas públicas el ordenamiento territorial tiene diferentes conceptualizaciones, en las que resalta el papel del estado como conductor de las necesidades de la población.

De acuerdo con lo establecido en la las leyes mexicanas puntualmente en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), en el artículo 3 fracción XXVI se puede observar que dicha ley establece que: "... el ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental" (Congreso de la Unión, 2021: p.4)

En concordancia con lo establecido por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial el Ordenamiento Territorial (SEDATU), ésta es una política de Estado que se encuentra integrada por sistemas y dimensiones tanto ambientales, sociales, culturales, económicas, urbano regionales y lo que represente un riesgo para la población y el medio que tiene. (SEDATU, 2020)

La política de ordenamiento territorial responde a 6 vertientes de acuerdo a lo establecido en por la SEDATU:

1. Ambientales
2. Sociales
3. Culturales
4. Económicos
5. Urbano Regionales
6. Gestión integral de riesgos

Lo que permite generar estrategias de acción para poder instrumentar acciones encaminadas a ordenar el territorio de manera eficiente, lo que falta por otro lado una voluntad política en los distintos niveles de gobierno para que sean efectivas.

2.3.2 Análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas en sus orígenes subdisciplina de la ciencia política, aunque también denominado sociología del Estado o más amplio aún de la acción pública, se nutre de muchas herramientas teóricas y metodológicas (Jaime, 2013).

Originalmente, el análisis de políticas públicas deriva del enfoque pluralista, especialmente, de aquellos trabajos que se centraron sobre el análisis de los procesos de decisión. En grandes líneas, para este enfoque la política pública es el resultado de la confrontación, entre los distintos grupos de interés implicados en los procesos de producción social. Lo novedoso de este análisis es que rompe con las tradiciones marxistas y weberianas del Estado, que lo entendían como una entidad global susceptible de un análisis específico, y logra abordar las múltiples racionalidades en competencia dentro del mismo Estado.

A su vez, el análisis de políticas públicas deriva del creciente rol adoptado por los Estados en política económica y social, tras la segunda postguerra. La multiplicación de nuevos programas públicos generó el interés por conocer de modo riguroso, el funcionamiento efectivo de las intervenciones estatales, a diferencia del abordaje más tradicionalmente jurídico y formalista de los estudios de administración pública predominantes hasta ese momento. El análisis de políticas públicas incorporó nuevas perspectivas y metodologías,

incluyendo algunas provenientes de la ciencia política, la economía, la estadística y otras disciplinas similares (Jaime, 2013).

Para ello al analizar una política deberá darse cuenta, como mínimo, de los siguientes elementos:

1.- El contenido: da cuenta de la norma, su objeto (manera de definir el problema), sus principios, su objetivo y sus estrategias. Se centra en los aspectos formales y suele apoyarse en técnicas de análisis del discurso, resalta los aspectos más relevantes de la directriz, sus inconsistencias y sus vacíos. El problema con los análisis formales de una política, es que sus contenidos explícitos no siempre coinciden con la situación real, en tal sentido, los analistas deben tener un criterio externo de referencia que permita valorar los enunciados de la política.

2.- Los actores involucrados: es importante dar cuenta de las personas, grupos e instituciones involucrados tanto en el problema como en la solución. Particular interés reviste el análisis de los actores participantes en la formulación y aplicación de la política. El análisis incluye una caracterización de los involucrados, sus necesidades, intereses, mecanismos de organización, interacciones y su capacidad política para influenciar la decisión.

3.- El contexto: da cuenta de las condiciones sociales, económicas, culturales y administrativas en que se genera el problema y se formula la política (Deubel, 2007).

El proceso: se centra en la forma como se desarrolló la política desde la construcción del problema hasta la evaluación de sus efectos. Se interesa por aspectos como la participación, la transparencia, la solución de conflictos, las estrategias utilizadas por los involucrados para imponer sus intereses y el papel asumido por los actores.

Los resultados: se enfoca en los efectos, favorables y desfavorables, generados por la política sobre el problema (resultados directos) y sobre otros sectores (resultados indirectos). Al analizar el impacto es necesario demostrar que los cambios obedecen a la política y no a otra condición, no siempre es posible en la medida en que los problemas suelen responder a dinámicas

complejas.

2.3.3 Características de una buena política

El énfasis en los resultados de alguna manera, nos aproxima a las distinciones entre la gerencia social de las políticas y la gerencia empresarial de las mismas, donde la distinción entre “cliente” y “ciudadano” son fundamentales para remarcar la asociación y complementariedad, que debe existir entre eficiencia y equidad. Estos dos grandes fines de toda política pública están íntimamente entrelazados, para evitar los sesgos o confusiones en áreas con eficiencias, dado que, sin capacidad para redistribuir la riqueza, sin posibilidades de elevar la calidad de vida de la población, y sin cabida para favorecer a los más pobres, las políticas públicas dejarían de cumplir su papel fundamental dentro de la transformación social y económica de la sociedad que se desea construir (CEPAL, 2007).

En el informe *La Política de las Políticas Públicas*, se destacan como características fundamentales de una buena política las siguientes: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y eficiencia (BID, 2006).

- 1.- Estabilidad: cuán estable es en el tiempo
- 2.- Adaptabilidad: cuán ajustable puede ser una política cuando fallan o cambian las circunstancias.
- 3.- Coherencia y coordinación: en qué medida es compatible con políticas afines y en qué medida es el resultado de acciones bien coordinadas entre los agentes que participan en su formulación e implementación.
- 4.- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- 5.- Orientación hacia el interés público: en qué medida se orienta hacia el interés público
- 6.- Eficiencia: en qué medida refleja una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

Para romper con el modelo de caja negra y teniendo en cuenta el proceso

de construcción o transformación social, podemos decir que la formación de la política económica puede ser vista, desde la teoría positiva, de la siguiente manera:

Primero, la política es el resultado del choque, interacción, confluencia y dinámica de demandantes de política y de oferentes de política. En estas dos fuerzas de oferta y demanda intervienen una gran cantidad de actores, con recursos e intereses de diversa naturaleza, con funciones de comportamiento disímiles y, con frecuencia, contrapuestas. Del lado de la demanda, los actores más representativos son los ciudadanos, los grupos de presión, los empresarios y los sindicatos. Por el lado de la oferta de política pública, estarían el gobierno, los políticos, los burócratas, los organismos internacionales, los centros de investigación y los grupos profesionales.

Segundo, ambas fuerzas confluyen, se armonizan y se contrabalancean mediante las reglas de juego dadas por el marco legal, el marco regulatorio, los acuerdos, los pactos o las reglas de la burocracia. De esta forma, tanto las demandas como las ofertas de política constituyen los principales insumos que intervienen en su formación.

Tercero, los anteriores dos componentes interactúan en la sociedad dentro de un contexto macro, meso y micro, definido por las restricciones institucionales, financieras, tecnológicas, legislativas, políticas, ideológicas, culturales y de información del respectivo momento histórico, en que se construye la política pública. Tomando todo en su conjunto, el diseño final de la política vendría dado por un enfoque positivo o uno normativo-mixto, donde el rol de la planificación y la complementariedad, entre intervención y mercado estarían presentes (Oregón, 2008).

Desde otro ángulo, el proceso de formulación de políticas públicas también puede ser visto como un proceso de negociación, intercambio o transacción entre actores políticos que cambian entre sí acciones, recursos o votos actuales por promesas de acciones o recursos futuros. El tipo y profundidad de las transacciones dependerá del marco institucional imperante, de la clase de incentivos, del funcionamiento de los mecanismos de

competencias, del marco regulatorio, del contexto legal, de los horizontes temporales, de las preferencias y expectativas. En consecuencia, la política se desenvuelve dentro de un juego de múltiples actores, con diferentes capacidades, jerarquías, espacios, condiciones, equilibrios y fuerzas de poder.

Todo ello, ceñido a un marco institucional sistémico o de equilibrio general, así, el comportamiento de los actores con sus roles, incentivos y restricciones, dentro de un contexto institucional determinado, trata de combinar elementos, señales y proporciones para producir frutos intangibles y tangibles como estabilidad, bienestar, calidad en la educación y un ambiente propicio para la innovación y la productividad. La diferencia en estas materias la hace una política económica y social adecuada y efectiva (Stein, 2007).

Por otro lado, en el proceso de construcción de modelos o de políticas públicas, cuyo objeto de conocimiento es un aspecto de la realidad social, se busca comprender, explicar y predecir fenómenos sociales, y, el investigador o creador de política debe aplicar una ontología (¿estudio de lo qué es?, ¿cómo es la realidad?, ¿cómo es posible?) o un procedimiento metodológico que va desde la observación, recogida de información, procesamiento y análisis hasta su validación, a través de un proceso analítico de tesis, antítesis y síntesis. Así, el investigador recoge e interpreta la dinámica de los procesos económicos y el comportamiento de los actores que participan en dichos procesos. Esto implica conocer con profundidad las estructuras de producción, de distribución y de cambio (Oregón, 2008).

Las políticas públicas son un conjunto de acciones específicas orientadas a resolver un problema público acotado y concreto, además el enfoque de políticas públicas se sitúa como única unidad de análisis, concentrarse detenidamente en cada política pública sin revisar el conjunto, o creer que este conjunto de políticas públicas, de forma automática, se relaciona armónicamente entre sí. Pero un conjunto de políticas públicas bien diseñadas e implementadas, no es lo mismo que políticas que se complementan o refuerzan para resolver los problemas complejos, por lo que se pretende la armonización entre políticas o entre espacios de política, que constituye un escenario

imposible (Oregón, 2008).

Sin embargo, ese no debería ser pretexto para diseñar e implementar políticas sin tomar en cuenta las implicaciones de la falta de armonización. Se requiere, entonces, pensar las políticas públicas en sí mismas, pero además resulta eficiente analizar la armonización entre políticas públicas de un mismo espacio y entre espacios de políticas.

Hacia adelante, el reto de la armonización en las políticas pública es un proceso intelectual y práctico. Es intelectual porque es necesario desarrollar desde la discusión sobre políticas públicas, las herramientas teóricas y analíticas para conceptualizar, valorar, medir y mejorar la armonización y los mecanismos de las políticas. El diseño de una metodología para valorar la armonización entre políticas sería el primer paso para avanzar. Para ello, serían necesarias nuevas investigaciones sobre la forma en la que los gobiernos, pueden abonar a la armonización de las políticas desde los procesos de planeación y coordinación.

El logro efectivo de mayor armonización entre políticas no puede estar limitado al diseño de las mismas, sino que debe extenderse a otros momentos del proceso de las políticas. Estudiar los mecanismos de armonización en las políticas públicas desde el enfoque del proceso de planeación será fundamental, para identificar los recursos económicos, legales y administrativos que se requieren para que un espacio de política, pueda incluir efectivamente todas las políticas públicas que requiere para cumplir con su objetivo.

2.4 La teoría de la Gobernanza en la gestión del territorio.

La complejidad de los problemas que diariamente vive la sociedad como “la creciente evidencia de que los gobiernos no por ser democráticos son efectivos o tienen capacidad para dirigir a la sociedad” (Méndez, 2020), así como “el supuesto básico de que el Estado perdió de manera significativa su capacidad de gobernar” y entre otros motivos, han puesto en la mesa el debate para “proporcionar nuevas alternativas para dar una dirección efectiva a la economía y la sociedad” (Peters, 2007, p.1). Una de esas “nuevas alternativas” o “nuevos paradigmas para enfrentar el reto que representa la construcción de un proceso

de dirección de la sociedad, donde el gobierno es uno de los agentes, pero no el único”, de acuerdo a (Méndez, 2020) es la Gobernanza.

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

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

De acuerdo a Porras (2007), los “diversos niveles de análisis, marcos teóricos y contextos sociopolíticos han generado una multiplicidad de usos del concepto de gobernanza”, lo que ha provocado “definiciones del término que son divergentes e incluso contradictorias” (p. 165); no obstante, distingue una especie de columna vertebral en las definiciones, “un patrón de interacción que se da entre el modelo tradicional del gobierno y los nuevos paradigmas basados en el establecimiento de redes interinstitucionales”.

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

La gobernanza, se ha convertido en un concepto “sombrija, que incluye

una gran variedad de fenómenos” y por ello “no existe un consenso respecto a la definición de gobernanza” (Méndez, 2020). El término puede servir de base para generar un marco conceptual relativo a las transformaciones del Estado en la actualidad. Se debe apuntar que dicho término está lejos de tener un significado único y aceptado por todos. No obstante, puede identificarse en algunas de sus acepciones una serie de implicaciones, que se refieren a procesos de cambio en el Estado y su entorno, lo que ha permitido abrir debates teórico-conceptuales que también afectan a nociones tradicionales del derecho público (Muller, 2009).

Por otro lado, la gobernanza es un concepto que, en su connotación actual, es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales, a lado de otros conceptos como “governabilidad” y “nueva gestión pública”, ha propiciado una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es, y de lo que debiera ser.

Como observa (Aguilar, 2007), gobernabilidad y gobernanza son conceptos de alguna manera “emparentados”, o articulados alrededor de la misma problemática (la del gobierno o dirección de la sociedad), aunque hacen referencia a distintas interrogantes y realidades. Inclusive puede afirmarse que, en cierta forma, el debate sobre el concepto de gobernabilidad, con la connotación general que se le dio en la ciencia política a partir de finales de los años setenta del siglo XX, anunció el surgimiento del concepto de gobernanza, en su significación actual (Sánchez, 2006), que busca identificar los elementos comunes y las diferencias o peculiaridades de cada uno de estos conceptos, así como la vinculación de ellos con la discusión sobre las transformaciones del Estado en el mundo actual.

La gobernanza se utiliza con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar, que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas. En consecuencia, la gobernanza como alternativa al

control jerárquico, ha sido estudiada en el nivel nacional (subnacional) europeo y, de la elaboración de políticas que se vinculan a las relaciones internacionales (Mayntz, 1998).

Los trabajos de (Kooiman, 1993) y (Rhodes, 1997) ilustran la primera perspectiva, el artículo de (Bulmer, 1994) la segunda, y el libro de (Czempiel, 1992) la tercera. Es difícil decir dónde se originó exactamente este significado en particular; sin embargo, el concepto es ubicado inicialmente en un informe del Banco Mundial (1992).

Lo que está claro son los intentos de soluciones colectivas de los problemas fuera de la estructura jerárquica existente, tal y como se puede observar a nivel europeo o internacional, han contribuido significativamente a este cambio del término gobernanza. El segundo significado del término es más general y tiene una genealogía diferente. Aquí la gobernanza significa los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social. Este uso del término parece haber surgido de la economía de los costos de transacción, más concretamente de los análisis de Oliver Williamson sobre los mercados y las jerarquías, como formas alternativas de organización económica (Williamson, 1979).

La teoría de la Gobernanza ayuda a entender como son los mecanismos de participación de la sociedad, y sus beneficios en la construcción de la toma de decisiones en una comunidad. Para este trabajo, esta teoría permite identificar el nivel de importancia que los gobiernos locales, le dan a la participación ciudadana en las estructuras institucionales formales, que se han presentado en el desarrollo urbano sostenible en el Estado de Hidalgo (Vásquez, 2012).

2.4.1 Enfoques teóricos de la gobernanza

La perspectiva de Aguilar (2007) precisa que, a partir del análisis de la política y de las políticas públicas, un nuevo concepto está emergiendo y se refiere al término gobernanza, entendida ésta como el proceso de dirección de la sociedad o mediante el cual sociedad y gobierno, definen su sentido de dirección, los valores y los objetivos de la vida asociada que es importante realizar y definen

su capacidad de dirección, la manera como se organizarán, se dividirán el trabajo y distribuirán la autoridad, para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados. Es decir, la gobernanza se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son corresponsables del quehacer político, ya sea a nivel federal, estatal o local.

De esta forma, se propicia la participación activa de diferentes organismos tanto públicos como privados, en beneficio del buen desempeño gubernamental; así como, del logro de objetivos que mejoren la calidad de vida de la sociedad en general.

Sobre estas consideraciones, gobernanza significa que ha nacido una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y, que requiere para poder conducir a la sociedad. Por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia más que de dependencia y de coordinación más que de subordinación.

En este mismo orden de ideas, (Berrones, 2005) señala que “la administración pública debe ser incluyente, democrática y responsable, y que debe considerar al ciudadano contemporáneo desde cinco puntos de vista complementarios: el ciudadano como contribuyente, como consumidor, como cliente, como evaluador y como elector” (p. 87). De esta manera, los ciudadanos se sentirán responsables y serán solidarios, buscando tener una participación activa en los procesos de política pública, que se llevan a cabo en su comunidad.

Además, podrán evaluar la calidad y satisfacción de los servicios que les otorga el gobierno, propiciando de esta manera que la participación del Estado sea más como facilitador que como proveedor, en la que se tendrán incentivos para lograr una verdadera gobernanza, cuyo enfoque es un marco de referencia en el que las políticas públicas, deben llevarse a cabo para obtener los mejores resultados. Así que el ciudadano contemporáneo se involucre de manera responsable en todo el proceso, desde la identificación del problema hasta su implementación, ejecución y evaluación.

Por su parte, (Iracheta, 2012) considera que la gobernanza: “expresa el

proceso en el que los actores sociales, deciden organizadamente sus objetivos fundamentales de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos busca reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública del Estado, así como su capacidad para gobernar y administrar, ambas basadas en la centralidad de la ciudadanía” (p. 39).

Como consecuencia, la acción pública ocurre por la coordinación de la acción colectiva y no por la subordinación, de la ciudadanía al aparato gubernamental. Esto es así porque se reconoce que el Estado no lo puede todo. Su papel relevante es coordinar la acción pública con la participación de los actores sociales.

Esta coordinación deja de ser vertical para convertirse en una red de relaciones horizontales. En síntesis, la gobernanza es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea. Sus implicaciones en la práctica política son, cuando menos, cuatro:

1. La gobernanza se considera como un “nuevo arte de gobernar” que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, actuando de manera responsable con el gobierno.
2. Los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias.
3. Las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar.
4. La estructura institucional de los gobiernos federal, estatal y municipal ha sido rebasada por la realidad, requiriendo de nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo (Iracheta, 2012).

Desde la visión de (Bárcena, 2010) la gobernanza es: “un paradigma gubernamental que trata de transformar el viejo gobierno institucional y democrático, en un nuevo gobierno donde los institutos convencionales que han

servido para presentar la democracia, como un proceso que se realiza en el curso de la historia, se vean replanteados de acuerdo a las relaciones entre el Estado, la sociedad y los mercados, que impone la globalización” (p. 56).

La fuerza motriz de la gobernanza reside en la recuperación, de una vieja idea liberal que había sido desechada tras la crisis del periodo entreguerras: el mercado, es una instancia de ordenación no sólo económica, sino también social.

En las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, la acción gubernamental clásica, caracterizada por su verticalidad institucional, debe transformarse en una gobernanza de tipo horizontal, que intente involucrar a todos aquellos intereses de los actores sociales, administrativos y empresariales, que dirigen y gestionan la sociedad y la economía.

Es así como (Bárcena, 2010), destaca que la gobernanza propone reconstruir la idea clásica del gobierno, a través de novedosas formas de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas. (Salgado, 2010) menciona que el Estado, y después de muchos siglos de andadura y de progresivo avance a lo largo y ancho del planeta, empieza a dar muestras evidentes de agotamiento, incapacidad e insuficiencia para garantizar, al menos por sí solo, la gobernabilidad de las sociedades humanas, situación que conduce que el poder político actual, aunque todavía es predominantemente estatal y nacional, se encuentre en una fase de transición, debido a la aparición de problemas, realidades y desafíos que, definitivamente, ya no pueden ser absorbidos y resueltos exitosamente en el marco del Estado. Así, las insuficiencias del Estado son evidentes respecto a una serie de cuestiones que ya ocupan un lugar destacado en la agenda actual de la humanidad (Salgado, 2010).

2.4.2 El papel del estado en la gobernanza

La gobernanza considera que el Estado tiene unas atribuciones diferentes y, además, se relaciona de manera diferente con la sociedad. El Estado se vuelve menos poderoso y opera, en una red conformada también por actores privados,

como un actor más, acoplándose a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de manera flexible. Partiendo de esta idea se debe señalar que no todas las aproximaciones a la gobernanza, entienden este reequilibrio de la misma forma (Martínez, 2005).

Las diferentes aproximaciones vienen directamente condicionadas por el sistema político institucional propio de cada país. (Rhodes, 2003) recoge, una definición de gobernanza en la que se asume que el gobierno ha perdido toda su capacidad de gobernar, siendo esta el producto de redes auto-organizadas e inter-organizacionales. (Kooiman, 1993) también argumenta que la gobernanza, en el momento actual, es un fenómeno inter-organizacional y que se entiende mejor bajo la perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-guía. Klijn, Kickert, Kooiman y otros autores, principalmente holandeses, argumentan que el vacío de legitimidad, la complejidad de los procesos políticos y la multitud de instituciones implicadas, reducen el gobierno a uno más de entre los muchos actores. Así, según (Kickert, 1993) el gobierno dirige a distancia y las políticas se producen en el marco de las redes, que son ámbitos de interrelación entre actores caracterizados por la dependencia y la interacción.

Los autores alemanes del Max-Planck Institut, con Mayntz y Scharpf, consideran que el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes: “La noción de gobernanza como redes se usa para describir una variedad de fenómenos» y «es importante darse cuenta, de todos modos, que las formas de red como elemento de auto-organización frecuentemente, se usan como preparación de mecanismos formales de toma de decisión caracterizados por las decisiones jerárquicas, o que su efectividad puede ser parásita en formas institucionalizadas de coordinación no negociada” (Scharpf, 1993, p.9). Según (Pierre, 2000) “a pesar de que la gobernanza se vincula con las relaciones cambiantes entre Estado y sociedad, y con el incremento de la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político” (p. 12), existen numerosas diferencias entre las cuatro aproximaciones.

En todo caso, debemos considerar que la adopción de la perspectiva de

la gobernanza no significa negar el papel del Estado, sino al contrario, implica entender mejor el papel de los actores no gubernamentales, en la producción y los resultados de las políticas públicas y, además, otorgar nuevas funciones a los poderes públicos en relación a la gobernanza. Por ello, se puede plantear el papel del Estado y del gobierno en la gobernanza como un continuum. Asimismo, diferentes gobiernos y diferentes políticas públicas, se sitúan en diferentes puntos de esta línea. Como ha dicho (Pierre, 2000), “el papel que el Estado juega actualmente en la gobernanza es con frecuencia el resultado de la estira y afloja entre el papel que el Estado quiere jugar y el papel que el entorno le permite jugar” (p. 25).

Por otra parte, a pesar de todo ello, no se puede olvidar el hecho que, como apunta Mayntz (2004), los actores públicos que participan en una red disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado, puesto que controlan instrumentos y recursos de intervención cruciales. Son actores estratégicos que, siguiendo la propuesta de (Coppedge, 1996), cuentan con recursos de poder suficientes, para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones. Así, el Estado tiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias, por ejemplo, en los casos en que los actores de la red, no lleguen a un acuerdo y el derecho a intervenir con una norma o con una decisión administrativa, en el caso de que la propia red no satisfaga las expectativas de regulación. El Estado, las Administraciones Públicas, tienen un papel estratégico en la gobernanza.

2.4.3 Gobernanza territorial

Respecto a los gobiernos metropolitanos, es preciso destacar que el avance de la gobernanza aún es limitado, debido a la complejidad de los espacios públicos en que se mueven, en el que hay fragmentación político-administrativa y muchos actores emergentes, en donde los primeros ejercen hegemonía y los más poderosos cuentan con más y mejor organización e información. Se trata de regímenes institucionales deficientes, donde otros actores históricos influyen con más eficacia y legitimidad sobre la gestión de las políticas.

Otros autores indican que “la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones, que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio” (Farinós, 2008, p. 20).

El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una precondition para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados) que operan a las diferentes escalas.

Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables, para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir este objetivo. Siguiendo con esa visión “la gobernanza territorial hace referencia a una nueva forma de definir la acción de gobierno, e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados (supranacional, nacional, regional, local), y para los procesos de decisión a la hora de hacer política” (Farinós, 2008, p. 20).

La buena gobernanza, o buen gobierno del territorio, se entiende como la forma de organizar un consenso entre los distintos actores para promover soluciones satisfactorias para todos ellos, para crear situaciones de suma mayor que cero. En este contexto, las distintas dimensiones de la gobernanza territorial se concretan en.

Vertical: relaciones o gobernanza multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos, en especial entre la escala local y regional.

Horizontal: coordinación entre las políticas sectoriales, entre territorios (contiguos o no en red) y entre los diferentes agentes o actores (formando partenariados, público-públicos y público-privados). La participación de la ciudadanía, a título individual y en forma de grupos organizados (Farinós, 2008). Respecto a que:

“la gobernanza es la capacidad, que tienen las sociedades

humanas para dotarse de sistemas de representación, instituciones, procesos y órganos sociales para administrarse a sí mismas mediante una acción voluntaria. Esta capacidad de conciencia (la acción voluntaria), de organización (las instituciones, los órganos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación) y de adaptación, a las nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas.” (Calame & Talmant, 1997, p. 65).

En cuanto a que la gobernanza urbana integrada al analizar la gobernanza desde el enfoque espacial, es posible identificar que la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, a través de su Comisión 3 (C3) sobre Gobernanza Urbana Integrada, señala desde la aparición de la globalización –si no antes–, grandes ciudades de todo el mundo se enfrentan a los retos multisectoriales y, que los enfoques sectoriales tradicionales adoptados para hacer frente a éstos, y otros retos a menudo han resultado caros e ineficientes, o incluso un fracaso total. Como consecuencia, nuevas formas de gobernanza han cobrado importancia, implicando a la sociedad civil (ONG, el mundo empresarial, la ciudadanía, etc.) (Metrópolis, 2011).

En la toma de decisiones y en la implementación de dichas decisiones. Este enfoque de una gobernanza urbana integrada también requiere cambios en la organización y la acción administrativa. Además, implica ir más allá de la simple coordinación entre políticas, y abarca la cooperación entre sectores y disciplinas, Incluye tanto una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos), como una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno); además, de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Administración de la ciudad-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil).

Desde esta perspectiva es posible destacar que la escena urbana se compone de una amplia variedad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos y estrategias. Estos actores en el seno de las redes de relaciones urbanas, son interdependientes porque se trata de sujetos que no pueden alcanzar sus objetivos por ellos mismos, sino que necesitan los recursos

y la colaboración de otros. En la ciudad actual del siglo XXI no existe un único actor con poder suficiente, para determinar las estrategias de los restantes. Cada uno necesita de los otros debido a las interdependencias existentes, pero al mismo tiempo intenta acercar el proceso decisional hacia sus preferencias. Ello da como resultado una compleja interacción y variados procesos de negociación.

La interdependencia deriva de la irregular distribución de recursos, objetivos y percepciones mutuos entre los distintos actores. Por lo tanto, la gobernanza urbana integrada es un enfoque de gestión en su esencia. Se trata de la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas, que traspasan las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo, incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. La gobernanza integrada consta tanto de una integración horizontal, entre sectores políticos (entre diferentes departamentos), como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales-administración regional/nacional y administración sociedad civil) (Farinós, 2008).

El Banco Mundial (2018) propone la apertura de los mercados, capacidad de respuesta y rendición de cuentas del Estado. El desarrollo de los estudios sobre la gobernanza en América Latina, de acuerdo con (Montiel, 2010, p. 99), “puede ubicarse en tres fases: la primera en los años ochenta y noventa, donde la discusión se centró en la gobernabilidad política y estatocéntrica la segunda, en los noventa, en donde los análisis se fusionaron con los de gestión pública y la diversidad de paquetes y reformas impulsadas por el Consenso de Washington; y en los últimos años, la atención se centra en la gobernanza como aquella que evalúa el desempeño de las instituciones políticas en la implantación de políticas públicas, las aproximaciones teóricas y prácticas pueden agruparse en dos: las que están relacionadas con el estudio de la función que desempeña el Estado, y la que se orienta hacia el enfoque disciplinar con el que se estudia”.

En síntesis, se enfatiza la relevancia de la gobernanza urbana y el

ordenamiento territorial, su relación a los actuales problemas derivados del acelerado crecimiento urbano y demográfico, que han experimentado las principales ciudades de México, que conducen a la necesidad de explorar la estrecha relación que debe existir entre la planeación urbana, las políticas públicas y la gobernanza territorial. Además, de que el crecimiento urbano ha sido objeto de estudio, que debido al aumento en los perímetros urbanos surge la necesidad de la planeación y la gobernanza como instrumentos del ordenamiento territorial.

Para que la gobernanza se incorpore en la generación de mejores políticas, en el siguiente capítulo se hará una revisión del marco normativo con la finalidad, de que ayude a proponer a partir de lo existente, que se requiere plantear desde la gobernanza, políticas que ofrezcan instrumentos de armonización para ordenar el territorio en el estado de Hidalgo.

El diagrama conceptual (Figura 1. Armonización de Políticas Públicas), es un esquema de la modelo teórico-metodológica sobre la idea central de la tesis: no sólo elaborar una propuesta de mecanismos de armonización de los instrumentos que se requieren desde el territorio, que se vincula a una planificación urbana para un ordenamiento territorial, que busque minimizar las decisiones políticas que no incorporan instrumentos técnicos, para efficientar el espacio a partir de políticas públicas, que son una herramienta que va dirigida a dar respuesta y, buscar alternativas de solución frente a situaciones sociales, para mejorar la calidad de vida de la población.

A partir de una gobernanza que busca garantizar la mayor democracia posible y la consecución de sus propios objetivos, para que estos principios sean efectivos y cumpla con sus funciones, pensando en diseñar nuevos instrumentos que plasmen la nueva realidad, a la que los procesos de armonización constituyen un intento por disminuir al máximo, la diversidad legal e instaurar puntos de contacto, entre los diversos ordenamientos que establezcan una mayor compatibilidad entre ellos.

Figura 1. Armonización de Políticas Públicas



Capítulo III. La Gestión Sostenible del Territorio como Política Pública en el estado de Hidalgo

3.1 Marco Normativo e Institucional

El marco normativo, tiene como fin establecer los lineamientos y principios rectores para promover un Ordenamiento Territorial Sostenibles. Uno de los cambios trascendentales para impulsar un nuevo modelo de desarrollo urbano y territorial del México, se dio en el año 2016 con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Con su entrada en vigor, inició un proceso de armonización del marco normativo en el país, para la creación de los instrumentos que le den operatividad (Méndez, 2020).

La falta de actualización del marco normativo derivado de la LGAHOTDU, ha dejado a los municipios carentes de instrumentos que hagan efectiva la operatividad de la Ley. En este contexto, el marco normativo municipal constituye una herramienta que puede subsanar de manera eficiente este vacío, a partir de instrumentos locales contruidos desde una visión y, experiencias cercanas a la realidad espacial y social del territorio que buscan transformar.

Para poder conocer cuáles son las leyes, normas, programas relacionados al ordenamiento territorial a nivel nacional y estatal, como lo señala Méndez (2020), más de la mitad de las entidades federativas siguen sin armonizar sus leyes y algunos instrumentos necesarios, por lo que sus aplicaciones siguen sin ser elaborados o actualizados.

Esta revisión tiene como finalidad presentar un panorama del proceso normativo que se ha seguido el estado de Hidalgo, lo que permitirá proponer mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública.

3.2 Legislación Internacional

La gestión sostenible del territorio requiere de un acercamiento al marco normativo, se analizan las principales leyes que fungirán como instrumento de respaldo para planes o programas, así como para los instrumentos de planificación territorial y urbana, que se llevan a cabo en base a la normatividad establecida en las leyes internacionales, con el fin de generar acciones de intervención que beneficien a la comunidad, sean del orden público e interés social, encausen las actividades de manera democrática a fin de contribuir y alcanzar objetivos.

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), forman un llamado universal a la acción con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de las personas en todo el mundo. Y para el presente trabajo es de interés el número 17, que refiere a las alianzas para lograr objetivos establece que los ODS solo se pueden conseguir, con asociaciones mundiales sólidas y cooperación para así desarrollar programas, y para que cumplan satisfactoriamente las necesidades, es necesario establecer asociaciones inclusivas sobre principios y valores, así como sobre una visión y unos objetivos compartidos, que se centren primero en las personas y el planeta (Naciones Unidas, 2018).

3.3 Legislación nacional

En lo que respecta a la legislación nacional, se analizan las bases jurídicas dentro del marco de la legislación federal, que actúan como instrumento de respaldo para planes o programas, así como, para los instrumentos de planificación territorial y urbana, que se quieran llevar acabo en base a la normatividad establecida en las leyes federales, con el fin de generar acciones de intervención que beneficien a la comunidad, se presentan la que responden a lo respecta al ordenamiento del territorio.

3.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 25 establece que:

“Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, e fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución” (Congreso de la Unión, 2021, p. 28)

Por su parte en el artículo 26 nos marca que: “El estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (Congreso de la Unión, 2021, p. 28). Ambos artículos comprenden parte de la instrumentación de la planificación nacional y como esta llevarse a cabo.

En lo que refiere a los municipios estarán invertidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio, de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 que menciona:

“Los municipios, en terminamos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes de generales de la materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de sus competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tendencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, etc.” (Congreso de la Unión, 2021, p. 119)

En relación con las facultades expresas en la constitución el artículo 124,

señala que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias” (Congreso de la Unión, 2021, p. 146).

3.3.2 Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

En la ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano la cual menciona en el artículo 84 que:

La federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, tendrán en los términos de las leyes federales y locales correspondientes, el derecho de preferencia en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva territorial, para destinarlos preferentemente a la constitución de Espacio Público, incluyendo el suelo urbano vacante dentro de dicha reserva, señaladas en los planes o programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial aplicables, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso (Congreso de la Unión, 2016, p. 42).

3.3.3 Ley de Planeación

La ley de planeación menciona en el artículo 3 que: “Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados” (Congreso de la Unión, 2018, p.2). Así mismo se destaca que lo que para efectos de esta ley se entiende como planeación:

Por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como de ordenamiento

territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen (Congreso de la Unión, 2018, p.2).

En lo que refiere a la planeación de las dependencias y entidades de la administración pública y como estas deben conducir sus actividades el artículo 9 de la presente ley establece que:

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades, con deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género, con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible (Congreso de la Unión, 2018, p.3).

El capítulo segundo la ley se enfoca en el sistema de nacional de planeación democrática el artículo 16 establece que las dependencias tienen la obligación de elaborar sus programas sectoriales, tomando en cuenta la participación de diversos actores como se dicta en las fracciones tercera, cuarta y quinta:

III.- Elaborar los programas sectoriales, considerando las propuestas que, en su caso, presenten las entidades del sector, los órganos constitucionales autónomos, y los gobiernos de las entidades federativas, así como las que deriven de los ejercicios de participación social y de los pueblos y comunidades indígenas interesados.

IV.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan, así como con los programas especiales en los términos que establezca éste.

V.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en sus programas sectoriales, promoviendo que los planes y programas de los gobiernos de las entidades federativas guarden congruencia con éstos (Congreso de la Unión, 2018, p.6).

En el capítulo cuarto denominado Plan y Programa, artículo 21 se destaca que:

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática (Congreso de la Unión, 2018, p.8)

Así mismo sobre el tema se observa en conjunto con el artículo 22 de la misma ley que: “El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados conforme a este capítulo, sin perjuicio de aquellos cuya elaboración se encuentre prevista en las leyes o que determine el Presidente de la República posteriormente” (Congreso de la Unión, 2018, p.9)

3.3.4 Ley General de Desarrollo Social

En base a lo establecido en la ley general de desarrollo artículo 12 se establece que: “En la planeación del desarrollo se deberá incorporar la Política Nacional de Desarrollo Social de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia” (Congreso de la Unión, 2018, p. 5). Esto siguiendo lo estipulado en el artículo 26 constitucional. Igualmente, sobre el tema es el artículo 13 de la misma ley, que: “La planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo” (Congreso de la Unión, 2018, p. 5). En lo que refiere al artículo 14, se establecen las vertientes que deben incluir cuando menos en materia de la política de desarrollo social a nivel nacional.

I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, de la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y

capacitación

II. Seguridad social y programas asistenciales;

III. Desarrollo Regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía (Congreso de la Unión, 2018, p. 5).

En esta misma línea es importante mencionar el artículo 17, se establece que: Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo (Congreso de la Unión, 2018, p. 5).

3.3.5 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

El propósito de esta ley es la preservación y reposición del equilibrio ecológico, al igual que la protección al ambiente en el territorio nacional y las zonas sobre la que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. En el capítulo tercero titulado Política Ambiental, en el artículo 15 se instituye que “Los principios para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente” (Congreso de la Unión, 2015, p. 14).

En lo que respecta a la evaluación del Impacto ambiental en el artículo 28 de la presente ley se menciona que:

“La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán

previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría” (Congreso de la Unión, 2015, p. 23).

Aunado a ello, en mismo capítulo el artículo 31 establece que la ejecución de obras y actividades, a las que se hace referencia en el artículo 28 requerirán presentar un informe preventivo y una manifestación del impacto. En esta misma línea, es importante destacar el artículo 32 que establece:

“En el caso de que un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico del territorio incluyan obras o actividades de las señaladas en el artículo 28 de esta Ley, las autoridades competentes de los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, deberán presentar dichos planes o programas a la Secretaría, con el propósito de que ésta emita la autorización que en materia de impacto ambiental corresponda, respecto del conjunto de obras o actividades que se prevean realizar en un área determinada, en los términos previstos en el artículo 31 de esta Ley” (Congreso de la Unión, 2015, p. 25).

3.3.6 Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

De acuerdo a lo establecido en la presente ley en el artículo 6 se hace mención sobre que:

“La Federación, las entidades federativas y los municipios, ejercerán sus atribuciones en materia de prevención de la generación, aprovechamiento, gestión integral de los residuos, de la prevención de la contaminación de sitios y su remediación, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales” (Congreso de la Unión, 2015, p. 7).

Así mismo sobre la misma línea se observa conjunción con el artículo 8 el cual establece que: “Las atribuciones que esta Ley confiere a la Federación, serán ejercidas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de Ley” (Congreso de la Unión, 2015, p.10).

En el artículo quinto denominado responsabilidad acerca de la contaminación y remediación de sitios, en el artículo 79 se establece que: “La

regulación del uso del suelo y los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano deberán ser considerados al determinar el grado de remediación de sitios contaminados con residuos peligrosos, con base en los riesgos que deberán evitarse” (Congreso de la Unión, 2015, p. 29).

3.4 Legislación estatal

Se analizan las bases jurídicas dentro del marco legal estatal, que fungen como instrumento de respaldo para planes o programas, así como para los instrumentos de planeación territorial y urbana en base a la normatividad establecida, con el fin de generar acciones de intervención que beneficien a la comunidad, sean del orden público y el interés social, así como que encausen las actividades de manera democrática a fin de contribuir y alcanzar objetivos.

3.4.1 Constitución Política del Estado de Hidalgo

En la constitución Política del estado de Hidalgo (CPEH) en el capítulo segundo del poder ejecutivo, cuarta sección se establece en el artículo 82 que: “Corresponde al Gobierno Estatal la rectoría del desarrollo de la Entidad, para garantizar que sea integral, fortalezca su economía, su régimen democrático, la ocupación y una más justa distribución del ingreso, permitiendo el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, así como el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la rendición de cuentas, bajo los principios de transparencia y austeridad, dentro de lo que prescribe la Constitución General de la República, la particular del estado y las Leyes que de ellas emanen” (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 22, p.36)

Aunado a ello, se encuentra el artículo 85 que refiere a que el: “El desarrollo integral del Estado se llevará a cabo mediante un sistema de planeación democrática, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad, promoviendo en todo momento la rendición de cuentas bajo los principios de transparencia y austeridad, como parte esencial del desarrollo” (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 22, p.37). Así mismo, sobre

el tema se observa en el artículo 86 que: “La planeación será democrática. Por medio de la participación de los diversos sectores del Estado, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad, para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo” (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 22, p.37).

3.4.2 Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo

Esta ley tiene por objeto establecer las normas conforme a las cuales el estado y municipio, a través de las autoridades competentes ejercerán sus atribuciones en materia de planificación urbana, asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos en la entidad. También fijar las bases para integrar el Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como los instrumentos de gestión y ejecución.

Las normas y procedimientos básicos para regular, controlar y vigilar las acciones urbanas y el ordenamiento territorial, en los términos de esta Ley, los programas del Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y las demás disposiciones reglamentarias. Y, por último, establecer las bases para que la participación ciudadana se incorpore en el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio en el estado (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2022).

3.4.3 Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo

Esta ley tiene por objeto establecer las normas y principios para que se lleve a cabo el proceso de planificación estatal de desarrollo y, encauzar en función de este las actividades de la administración pública estatal y municipal, así como la integración de las bases para un buen funcionamiento del sistema de planeación democrática. En el artículo 33° se establecen los programas regionales del desarrollo, se elabora en función de los objetivos que para él

desarrollo integral fije el plan estatal de desarrollo, cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de un Municipio, los cuales serán formulados bajo la coordinación de los Comités de Planeación Regional para el Desarrollo del Estado de Hidalgo.

La programación regional se orientará a favorecer el desarrollo sostenible, propiciando el crecimiento económico, incrementando el bienestar social y favoreciendo la sostenibilidad de los recursos naturales y culturales. (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2016).

3.4.4 Ley de planeación y prospectiva del estado de Hidalgo

En el artículo 3 de esta ley se establecen los principios en los que se deberá llevar a cabo la planeación para el desarrollo, entre los cuales se puede destacar el:

- I. Fortalecimiento de la soberanía estatal, del pacto federal y de la autonomía municipal en lo político, económico, social y cultural;
- III. Atención a la mejora de las condiciones de bienestar de la población y de su calidad de vida;
- VI. Fortalecer la coordinación de esfuerzos, objetivos, estrategias y acciones entre los órdenes de gobierno, para lograr un desarrollo integral y sostenible del Estado (Congreso Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, p.3).

Así mismo en el artículo 4 se mencionan las atribuciones del titular del ejecutivo federal entre las que destacan:

- I. Conducir el proceso de Planeación Estatal del Desarrollo, concertando acciones con la Federación y con otras Entidades Federativas, manteniendo congruencia con los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo;
- II. Coordinar el Sistema Estatal de Planeación Democrática a través de sus órganos operativos (Congreso Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, p.4).

En lo que refiere a la responsabilidad investida en los municipios en el artículo 5, se establece que el presidente municipal, será el encargado de conducir el proceso de planeación, en base a las disposiciones legales y en

ejercicio de sus atribuciones, manteniendo congruencia con la planeación estatal y nacional. En el capítulo segundo titulado Sistema Estatal de Planeación democrática en el artículo 14 se establece como se conforma dicho sistema:

I. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal formarán parte del Sistema a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades;

II. Los aspectos de la Planeación Estatal del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática; y

III. El sistema comprende órganos y mecanismos permanentes de participación democrática, responsable y propositiva, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, serán parte activa en el proceso de Planeación Estatal, Regional y Municipal. (Congreso Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, p.7).

Asociado a ello y siguiendo la misma línea en el artículo 16, se establece que esto debe llevarse a cabo a través de “Comité para el Desarrollo del Estado de Hidalgo, de los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional y de los Comités para el Desarrollo Municipal y de sus respectivos subcomités en el ámbito de sus competencias” (Congreso Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, p.7). Los miembros de dicho comité serán elegidos de acuerdo a lo establecido en los artículos 17 y 18 de la misma, las atribuciones que correspondientes de dicho comité quedan instituidas en el artículo 19.

En el artículo 20, quedan establecidas las obligaciones de la unidad del Ejecutivo Estatal responsables del proceso de planeación y prospectiva del desarrollo del estado entre los que destacan:

I. Coordinar el proceso de planeación institucional y las actividades que de él deriven, con base en las políticas determinadas por el Titular del Poder Ejecutivo y los acuerdos que se tomen en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo;

VI. Evaluar los resultados de la ejecución del Plan Estatal y los Programas de

Desarrollo;

VIII. Establecer mecanismos de coordinación con Dependencias Federales, Estatales y Municipales para la integración de sus Planes y Programas de Desarrollo;

X. Establecer criterios de planeación estratégica y prospectiva, así como la determinación de esquemas plurianuales en la formulación de proyectos;

XIII. Administrar y consolidar un banco de proyectos que opere como un repositorio o cartera de opciones viables para ser financiadas a través de fondos públicos o alternativos (Congreso Libre y Soberano de Hidalgo, 2016, p.11).

3.4.5 Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto, establecer los lineamientos generales de coordinación y Planeación Estatal Estratégica para el Desarrollo Metropolitano, de manera integral y sustentable en la Entidad, así como una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de Gobierno, que interactúan en las Zonas Metropolitanas los Órganos de Coordinación Metropolitana que son que estarán integradas por: el Consejo Estatal Metropolitano, la Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo y las Comisiones Metropolitanas del Estado de Hidalgo.

Para su debido funcionamiento el Estado se creó un Fondo Metropolitano, el cual está integrado con las aportaciones de: el Gobierno Federal cuando así se justifique, por el Gobierno del Estado, los Gobiernos Municipales y los Organismos legalmente constituidos. Este Fondo estará a cargo de la Coordinación. Esta Ley cuenta con IV capítulos y 30 artículos, los cuales son indispensables para la planeación de los municipios contenidos dentro de las diferentes Zonas Metropolitanas que contiene el Estado (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2009).

3.4.6 Ley de Desarrollo Social para el Estado de Hidalgo

En el séptimo capítulo titulado de la planeación, programación y ejecución, se establece en el artículo 16 que: La planeación es el proceso por el cual se fijarán los objetivos, estrategias, metas, indicadores y evaluaciones mediante las cuales se llevará el adecuado funcionamiento de la Política Social Estatal (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2006, p. 11). En los artículos 17,18 y 19 se establece que la planeación del desarrollo social, estará a cargo del poder ejecutivo a través de la COPLADEHI. Esta será clara y concisa, se concretará a través del plan municipal de desarrollo, los planes municipales y los programas sectoriales y dentro del PED se ubican los planes municipales donde se incorpora un apartado para el programa sectorial (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2006).

Sobre esta línea en los artículos 20 y 21, se establece que los municipios son elementos fundamentales a la hora de ejecutar los programas sociales, además de que los planes municipales de desarrollo deberán cumplir con los lineamientos dispuestos en la presente ley y en el PED.

En el artículo 27 se establecen los criterios para ejecutar los programas sectoriales de desarrollo social, así mismo se especificarán las estrategias para alcanzar sus objetivos, y serán la base de presupuestación del gasto en materia de Desarrollo Social.

I.- Las prioridades en materia de Desarrollo Social que requieren los habitantes del Estado;

II.- Los objetivos, que se pretenden alcanzar en cada uno los aspectos de las acciones para el Desarrollo Social;

III.- El monto del gasto que se ejercerá en cada uno de los aspectos de las acciones para el desarrollo social;

IV.- La elaboración y publicación en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, de las reglas de operación de todos los programas de desarrollo social, así como de la metodología, normatividad y calendarización (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2006, p. 13).

3.4.7 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Hidalgo

En la presente ley en el título tercero denominado de la planificación, programación y presupuestación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 22 se menciona que: “La planeación de la obra pública y servicios relacionados con la misma que realicen las Dependencias, Entidades y Municipios, a que se refiere el Artículo 1 de esta Ley” (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2021, p. 9). Siguiendo la misma línea, en el artículo 23 de la misma ley se establece que: “Las Dependencias, Entidades y Municipios a que se refiere el Artículo 1 de esta Ley, elaborarán los Programas de Obra Pública y sus respectivos presupuestos, en razón de los objetivos, prioridades, estrategias y recursos de la Planeación del Desarrollo del Estado” (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2021, p. 9). Se hace mención igualmente sobre que los programas y presupuestos, deberán incluir las acciones y recurso para llevar a cabo el proceso de planificación, que serán considerados los siguientes puntos:

- I.- Los objetivos a corto, mediano y largo plazo;
- II.- Las acciones por realizar y los resultados a obtener;
- III.- Los recursos necesarios para su ejecución, calendarización física y financiera de los mismos, así como los gastos de operación;
- IV.- Las unidades responsables de su ejecución (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2021, p. 9).

En los artículos 24 y 25 se establece elementos y la programación de obras públicas y servicios relacionados con los mismos, que serán tomados en cuenta antes de su realización. Entre ellos destacan las investigaciones, los proyectos, las asesorías y las consultorías especializadas, así como los estudios técnicos y de pre inversión que requiera su realización (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2021).

3.4.8 Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Hidalgo

La presente ley tiene como fin regular la generación, el aprovechamiento, gestión y manejo de los residuos sólidos urbanos, así como la prevención de la contaminación de los suelos. En la primera sección denominada “De la planeación y programación” en los artículos 9 y 10 se establece que las regulaciones pertinentes, en materia de residuos sólidos urbanos y del manejo especial de los mismos, así como la creación de un programa que trabaje en virtud de prever y gestionar de manera integral”. Aunado a ello en la segunda sección titulada “De los ordenamientos jurídicos para el estado de Hidalgo en Materia de Residuos Sólidos “en el artículo 11 se establece que:

“La Secretaría, en coordinación con las autoridades municipales con competencia en la materia, así como, con la participación de las partes interesadas, elaborará los proyectos técnicos de los ordenamientos jurídicos para el Estado de Hidalgo en las materias previstas en esta Ley, los cuales tendrán por objeto establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, parámetros o límites permisibles para el desarrollo de actividades (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2021, p .11).

Actividades que se relacionan con prevención, minimización, separación, recolección, así como la operación de centros de acopio, plantas de reciclado, tiraderos y manejo especializado de residuos sólidos urbanos y orgánicos. En la quinta sección denominada “De la participación social” en el artículo 19, se establece que las secretarías y autoridades municipales promoverán la participación de diversos sectores sociales, con el fin de evitar la generación y manejar de una manera integral los residuos sólidos urbano, así como prevenir la contaminación por los mismo.

En esta misma línea del artículo 21 al 32 de la presente, se establece la información pertinente a lo que respecta en materia de residuos sólidos, así como su clasificación, prevención y minimización de la generación de los mismo (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2021).

3.4.9 Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo

El objetivo de la presente ley es establecer las bases generales de la administración pública federal y funcionamiento de los ayuntamientos del estado. Así como, fortalecer la autonomía reglamentaria del municipio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo dispuesto en la Constitución Política del estado en los artículos 115° y 148°.

En el artículo 2° de la presente Ley que establece que los municipios son libres, investidos de personalidad jurídica propia, en los términos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y de la constitución política del estado. Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado autónomo, régimen interior y con libertad de administrar su hacienda, conforme a las disposiciones constitucionales y a la presente ley. En el artículo 11° se establece que no existirá autoridad intermediaria entre los ayuntamientos y poderes del estado (Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2010).

Esta revisión permite evidenciar desde el gobierno federal y el estatal, las leyes, planes y programas, que están relacionados al territorio, la finalidad es mostrar la existencia de leyes dirigidas al ordenamiento pero que, en muchos de los casos, en los gobiernos municipales no tienen las capacidades técnicas y de conocimiento de cómo implementarlas. El recorrido muestra cuáles han sido y son estas leyes y con ello, se tiene un diagnóstico de cómo y hacia dónde se debe dirigir la propuesta central del trabajo dirigido a la implementación de políticas públicas, que atiendan una armonización de instrumentos acordes a generar un ordenamiento sostenible en el estado.

3.5 El estado de Hidalgo y proceso de implementación de políticas públicas en el territorio

Se parte con la pregunta ¿Qué es una buena política pública? para vincular los mecanismos de armonización de una política pública exitosa.

Para responderla se parte de lo que (Oregón, 2008) señala con relación a la intervención del Estado, que es un asunto técnico y político que no descansa exclusivamente en el “tamaño” del Estado o en la “amplitud” de la participación. Fundamentalmente tiene que ver con la “calidad” de la intervención, esta distinción es importante porque la mayoría de los países de la región, han gastado una gran cantidad de energía y recursos al asociar el tamaño del Estado con la calidad de la gestión, descuidando otras consideraciones quizás más importantes, tales como la forma en que se realiza esta, los tiempos que se determinan para llevarla a cabo, los actores que se eligen y la forma como se ejecuta.

La coherencia de una política puede definirse como la no concurrencia de efectos políticos, que son contrarios a los resultados intencionados o a los fines de una política. Una definición más amplia comprendería que «los objetivos de una política, en un ámbito determinado no puedan ser socavados ni obstruidos por acciones o actividades del gobierno, en dicho ámbito o en los de otras políticas» (Retortillo, 1983, p. 29). Existen diversos mecanismos a través de los que hacer efectivo el principio de coherencia. Tradicionalmente, la coherencia se había articulado a través del parlamento y del gobierno (Retortillo, 1983). De ahí que se haya afirmado que requiere un liderazgo político y, un firme compromiso por parte de las instituciones, con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo. En la actualidad, además de este mecanismo, es importante introducir otros que aseguren que a diferentes niveles se puede mantener la coherencia entre las políticas públicas.

Sin embargo, para que un Estado pequeño no es garantía de éxito de una intervención, así como tampoco un Estado grande es obstáculo para llevar a cabo una buena política. Con base en lo anterior, se puede destacar las características o virtudes que tendría una buena política pública. Manteniendo ciertas similitudes con un proyecto de inversión, se podría plantear varias aproximaciones sobre las particularidades de la política. Una política inteligente sería aquella que cumpla con los requisitos de ser específica, medible, precisa,

realista y limitada en el tiempo (BID, 1997).

Para otros autores, la buena política debería cumplir con los requisitos de ser clara, relevante, económica, monitoreable y adecuada (Schiavo, 1999). Otros opinan que una política pública de excelencia debe contener características que incluyan aspectos de la más diversa índole, tales como: consistencia, funcionalidad, oportunidad amplitud, etc. El estilo de gobierno y su orientación, también son temas concomitantes con la calidad de la política pública (Villamil, 2016).

Vale la pena recordar, que el buen gobierno y la buena gestión de las políticas públicas, descansan en una serie de atributos que, en cierta manera, se relacionan con la gestión por resultados y la capacidad para distinguir entre el éxito y el fracaso de un desempeño gubernamental.

En el Gobierno del Estado de Hidalgo han establecido líneas estratégicas para lograr un desarrollo social, que se refleje en cambios positivos para mejorar la calidad de vida de las personas, haciendo uso de instrumentos e infraestructura necesarios para fortalecer la implementación de políticas públicas y programas de gobierno a través de la tecnología (CIAPEM, 2019).

En el Plan Estatal de Desarrollo está establecido crear un Laboratorio de Gobierno Digital y Políticas Públicas, que genere conocimiento, aplicaciones y servicios a la administración pública municipal y estatal, para homologar información y esfuerzos para trabajar en la estrategia digital nacional y de gobierno abierto (CIAPEM, 2019). La finalidad de este proyecto es diseñar, implementar, evaluar y fortalecer políticas públicas en las diferentes áreas de la administración, que permitan sustentar acciones estratégicas y programas, que generen conocimiento e información a través de infraestructura de tecnologías digitales para la toma de decisiones gubernamentales.

Para lograr lo anterior, deben considerarse los principios de una buena gobernanza, porque desde un punto de vista normativo, el concepto de gobernanza debe integrar principios que le permitan garantizar la mayor democraticidad posible y la consecución de sus propios objetivos. Para que estos principios sean efectivos y cumplan con sus funciones, probablemente se

deberán diseñar nuevos instrumentos, que plasmen la nueva realidad a la que deben hacer frente (Martínez, 2005).

Una pregunta que interesa responder es: ¿Cuáles son y cuáles deberían ser los principios de buena gobernanza que han de permitirnos evaluar su contenido? Los principios de buena gobernanza han de ser aquellos, que impliquen un buen funcionamiento de la gobernanza y que, por tanto, le permitan conseguir sus objetivos. Si la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes, con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena gobernanza han de poder garantizar que, se encuentren todos los actores que han de estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde, los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan, y se puedan tomar decisiones.

Así, en algunos casos se ha hecho referencia a otros principios de buena gobernanza, como el de subsidiariedad (que hace referencia a la elección del mejor nivel que ha de actuar), el de complementariedad (también conocido como subsidiariedad horizontal, mediante el que se define qué actores, públicos o privados, actuarán), el de proporcionalidad (que implica que se utilice el mejor instrumento para conseguir los objetivos propuestos), el de flexibilidad (que permite la adaptación a las circunstancias concretas a que se ha de hacer frente en cada momento), y el de objetividad (que impone un deber de ponderación de las circunstancias del caso, impidiendo la toma de decisiones desconectadas del supuesto concreto). Sin embargo, estos y otros principios que se han incluido entre los de buena gobernanza no lo son, a nuestro entender.

Sobre todo, porque algunos de ellos no son principios de buena gobernanza, sino principios de buena administración a los que últimamente se han referido diferentes instituciones. Los principios de buena administración se dirigen a los funcionarios y personal de los organismos públicos, que regulan sus relaciones con los ciudadanos y, por tanto, tienen un ámbito más específico que los principios de buena gobernanza, que se refieren a las relaciones entre actores políticos.

Por otro lado, porque otros hacen referencia al funcionamiento de las instituciones y no tanto a sus relaciones con otros actores. Consideramos que se debe tener en cuenta como, la necesaria aplicabilidad de los principios de buena gobernanza no sólo a los poderes públicos, sino también al resto de actores que intervengan en la gobernanza, aspecto que todavía no ha sido objeto de una atención suficiente (Martínez, 2005).

En cuanto al principio de participación, la gobernanza puede ser definida como un sistema de administración en red, en la que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas, regular y proveer servicios. Por ello, una variedad de actores no gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas, se incorporan a la toma de decisiones públicas de maneras muy diferentes (Freeman, 2000). Desde la perspectiva del principio de participación, todos aquellos actores que ostenten intereses, recursos o visiones deberán incorporarse en las redes de acuerdo con las normas y pautas que en cada momento se establezcan. Existe la impresión general de que las redes son estructuras no transparentes e impenetrables de representación de intereses, lo que supone una amenaza a la eficacia y la legitimación democrática del sector público.

Dado que, a pesar del carácter generalizado de esta impresión, en la actualidad existen diversos mecanismos cuyo objetivo es, precisamente, hacer frente a dicha situación. La transparencia tiene importantes consecuencias, puesto que, por un lado, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias administraciones y, por otro, ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos.

Finalmente, y como consecuencia de los puntos anteriores, la transparencia se erige en un mecanismo a través del cual, se manifiesta el principio de rendición de cuentas (accountability) de los poderes públicos. El principio de rendición de cuentas (accountability) Tradicionalmente, los instrumentos más importantes para garantizar la rendición de cuentas, eran las elecciones y la participación de los ciudadanos en ellas. Éstos son los que se

conocen como mecanismos de rendición de cuentas verticales. La gobernanza implica una redefinición de los mecanismos de rendición de cuentas (Martínez, 2005).

En los últimos años han ido surgiendo nuevos mecanismos de rendición de cuentas, que son más flexibles y permiten superar los problemas planteados a lo largo del tiempo por los mecanismos más tradicionales. La rendición de cuentas horizontal englobaría los mecanismos públicos creados por el Estado, a fin de supervisar los propios abusos e ineficiencias (los defensores del pueblo, las estructuras de poder descentralizadas, la participación ciudadana, el control de la prensa, el establecimiento de medidas de control, administrativo internas o el acceso a la información y la transparencia).

Del mismo modo, la interacción de una pluralidad de actores, la intervención de una multitud de manos, dificultan la rendición de cuentas. No podemos olvidar que cada actor será responsable y, por ello, deberá rendir cuentas ante públicos diferentes a través de los concretos mecanismos que cada uno, en función de su autonomía, determine. Pero, al final, serán los poderes públicos los que deberán rendir cuentas de las decisiones tomadas y aplicadas por la Administración Pública. La eficacia hace años que ocupa un papel relevante en la agenda pública.

La eficacia es la consecución del resultado, que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización. El deber de actuar de forma eficaz, que se deriva del principio de eficacia, tiene como consecuencia la necesidad de actuar de forma eficiente y económica, es decir, que del principio de eficacia se derivan también los criterios de eficiencia y economía. El principio de coherencia tal y como observa (Peters, 2003), tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados. Éste es el objetivo del principio de coherencia, que existen determinadas políticas que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales, por lo que repercuten en otros ámbitos sectoriales y, por tanto, inciden en otros intereses, lo que obliga a tenerlas en cuenta.

Capítulo IV. Propuesta de Mecanismos de Armonización de Instrumentos para la Gestión del Territorio

4.1 El estado de Hidalgo y sus características geográficas de su territorio

El estado de Hidalgo se divide en cinco zonas geográficas denominadas Macroregiones, que se encuentran subdivididas por particularidades económicas, sociales, físicas, medioambientales, políticas, culturales, permitiendo así identificar las vocaciones regionales, que permitan tener un panorama amplio de las características que tiene el estado.

La extensión es de 20 821.4 Km² lo que representa el 1.1% del área total de la república mexicana, con una población total de 3,082, 841 habitantes y de los cuales el 52% son mujeres y 48% hombres, con una densidad poblacional de 148 personas por kilómetro cuadrado. El 57% de su población vive en localidades urbanas y el 43% en rurales. En cuanto a la población económicamente activa (PEA) esta agrupa al 48.73 %, mientras la población económicamente inactiva (PEI) el 30.78% y solo el 0.92% se declaró desocupada (INEGI, 2020).

En lo que respecta a la Macroregión I esta tiene una extensión territorial de 2514.4 Km², que representa el 12.8% del área total del Estado de Hidalgo, comprende catorce municipios, que son: Atotonilco el Grande, Epazoyucan, Huasca de Ocampo, Mineral del Chico, Mineral del Monte, Omitlán de Juárez, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Villa de Tezontepec, Tizayuca, Tolcayuca, Zapotlán de Juárez y Zempoala. Cuenta con una población total de 934,540 habitantes, siendo el 52% son mujeres y 48 % hombres y con una densidad poblacional de 372 personas por kilómetro cuadrado (INEGI, 2020). En esta macroregión se ubica la capital del estado y una de las tres zonas metropolitanas, la Zona Metropolitana de Pachuca, la de Tulancingo y Tula, que entre las tres agrupan 15 municipios.

La región comprende 792 localidades donde el 14.39% son consideradas urbanas y 85.86% son localidades rurales; sin embargo, el 77.63 % de la población total de la región vive en localidades urbanas. En lo que respecta a la

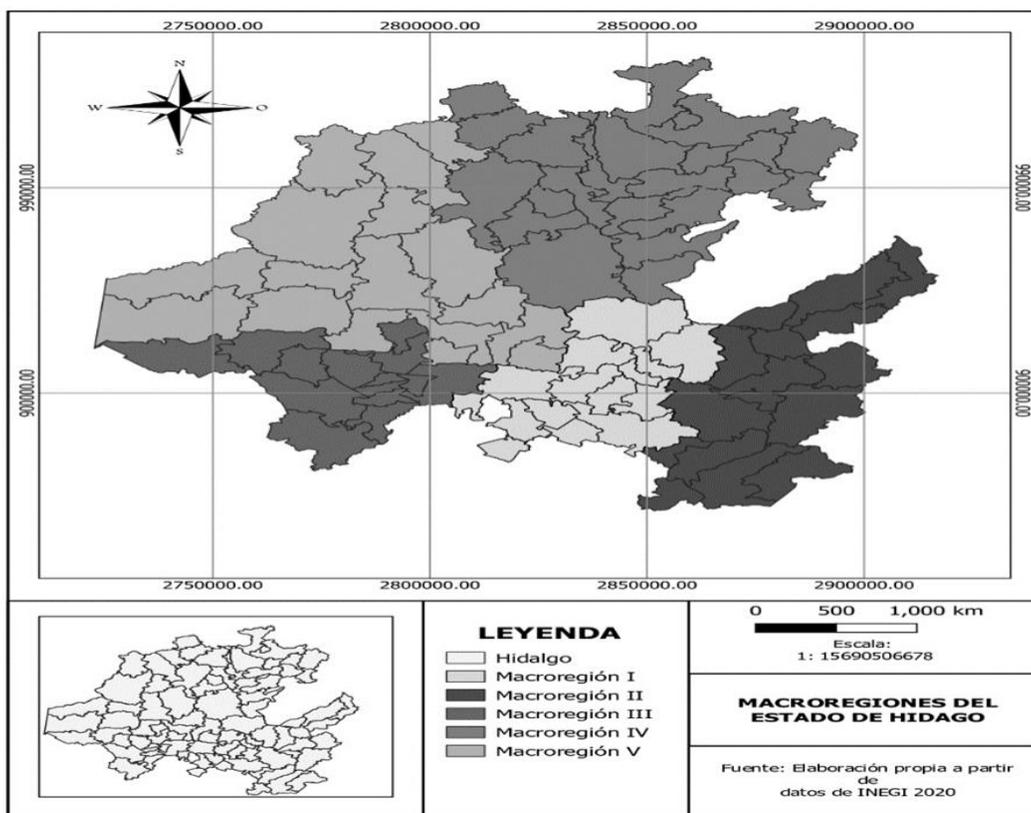
distribución de los asentamientos humanos para 2020, la Macroregión I concentra un total de 274 600 viviendas, donde 274 526 son particulares y 74 pertenecen al rubro de viviendas colectivas. En el sector educativo se concentra un total de población alfabeta del 97.42 %, considerando en ella al grupo de edad de 15 años y más. Sin embargo, el 2.42% (17 196 habitantes) son analfabetas, donde el 1.51% son mujeres y el 0.90 % son hombres (INEGI, 2020).

El grado de marginación que presentan los municipios que conforman a dicha región oscilan entre bajo y muy bajo, con ingresos monetarios reducidos y con vivienda inadecuada (CONAPO, 2020).

En cuanto a la población económicamente activa (PEA), esta agrupa al 51.70% en tanto la población económicamente inactiva (PEI), asciende 29.47% y solo el 1.07% se declaró desocupada. En tanto a lo que corresponde a la distribución porcentual según el sector de actividad económica el 62.66% de la (PEA), trabaja en sector terciario (construcción, el comercio y servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno y otros), siendo este el más alto seguido del 27.14 % del sector secundario y el 8.38 % en el sector primario (INEGI, 2020).

La Macroregión II tiene una extensión territorial de 3 633.5 Km² que representan el 17.5% de área total del estado, esta comprende 16 municipios que son: Acatlán, Acaxochitlán, Agua Blanca de Iturbide, Almoloya, Apan, Cuauhtepic de Hinojosa, Emiliano Zapata, Huehuetla, Metepec, San Bartolo Tutotepec, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Singuilucan, Tenango de Doria, Tepeapulco, Tlanalapa y Tulancingo de Bravo. Cuenta con una población total de 575, 025 habitantes, donde 52% son mujeres y el 48% hombres y una densidad poblacional de 158 personas por kilómetro cuadrado. La región se encuentra conformada por 1165 localidades, donde el 3% son consideradas urbanas y el 97% rurales, para 2022, el 56.17 % de la población reside en localidades urbanas (INEGI, 2020).

Figura 2. Macroregiones del Estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI 2020

Para 2020 la distribución de los asentamientos humanos de la Macroregión II concentra un total de 155 978 viviendas, con 155 920 particulares y 58 pertenecen al rubro de viviendas colectivas. En términos del sector educativo se observa que se concentra un total de población alfabeta es del 91.89 %, considerando en ella al grupo de edad de 15 años y más. Sin embargo, el 8.02% (33 851 habitantes aproximadamente) son analfabetas, de los cuales el 4.9 son mujeres y el 3.2 % son hombres (INEGI, 2020).

El grado de marginación que presentan los municipios que conforman a dicha Macroregión se encuentran entre bajo y muy bajo; sin embargo, dos de ellos como Acatlán y Agua Blanca de Iturbide muestran un grado de marginación medio y Acaxochitlan muestra un alto grado de marginación, en algunos municipios la población juvenil y adulta se encuentra en condiciones

de aislamiento geográfico por ser parte de la Sierra Madre Oriental, con ingresos monetarios reducidos, carentes de una escolaridad mínima y con vivienda inadecuada (CONAPO, 2020). En cuanto a la población económicamente activa (PEA) esta agrupa al 48.97%, mientras que la población económicamente inactiva (PEI) el 29.92 y solo el 0.96% se declaró desocupada. Lo que corresponde a la distribución porcentual según el sector de actividad económica el 50.63% de la (PEA), trabaja en sector terciario (construcción, el comercio y servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno y otros), siendo este el más alto, seguido del 27.92 % del sector secundario y 20.40 % en el sector primario (INEGI, 2020).

En esta macroregión se localiza una de las tres zonas metropolitanas, la zona metropolitana de Tulancingo que agrupa tres municipios, que es donde se ubica el 3 % de la población que viven en áreas urbanas, ya que su población es básicamente rural. Algunos de sus municipios que están enclavados en la sierra y es conocida como la región otomi-tepehua, por los grupos indígenas que se habitan en ella, aunque algunos municipios hablan nahuatl. En esta zona en algunos de sus municipios se cultiva el café, otros hortalizas y actividad agroindustrial, con la producción de quesos y lácteos. Los municipios de la zona metropolitana de Tulancingo, se dedican a actividades textiles y maquiladoras.

La Macroregión III tiene una extensión territorial de 2 386.4 Km² que representan el 11.5% de área total del estado, esta comprende 14 municipios, que son: Ajacuba, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Chapantongo, Mixquiahuala de Juárez, Nopala de Villagrán, Progreso de Obregón, Tepeji del Río de Ocampo, Tepetitlán, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan y Tula de Allende. Cuenta con una población total de 544,723 habitantes, que se divide en 51% son mujeres y 49% hombres y una densidad poblacional de 228 personas por kilómetro cuadrado.

La región comprende 592 localidades de las cuales el 9.11% son consideradas urbanas y el 90.89% son rurales; sin embargo, el 69.38 % de la población total de la región vive en localidades urbanas. En lo que respecta a la

distribución de los asentamientos humanos para 2020, la Macroregión III concentra un total de 150 868 viviendas, donde 150 840 son particulares y 28 pertenecen al rubro de viviendas colectivas. En lo que respecta al sector educativo se concentra un total de población alfabeta del 96.26 %, considerando en ella al grupo de edad de 15 años y más. Sin embargo, el 3.63% (17 196 habitantes aproximadamente) son analfabetas, de los cuales el 2.2 son mujeres y el 1.4 % son hombres (INEGI, 2020).

El grado de marginación que presentan la mayoría de los municipios que conforman dicha región, oscilan entre muy bajo y bajo (CONAPO, 2020). En cuanto a la población económicamente activa (PEA) esta agrupa al 49.19%, mientras que la población económicamente inactiva (PEI) el 30.86% y solo el 1.12% se declaró desocupada. Así pues, a lo que corresponde a la distribución porcentual según el sector de actividad económica el 54.43% de la (PEA), trabaja en sector terciario (construcción, el comercio y servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno y otros), siendo este el más alto, seguido del 31.62 % del sector secundario y el 12.25 % en el sector primario (INEGI, 2020).

En esta microregión se ubica la tercera zona metropolitana del estado, que la componen cinco municipios. La zona metropolitana de Tula, tiene la zona industrial más importante del estado. Aquí se ubican la Cementera Cruz Azul, que en estos momentos solo trabaja el 20% por litigios con la Comisión Federal de Electricidad, por pagos no realizados por varios años. La refinería de Tula y la hidroeléctrica, por lo que, es la que mayor actividad industrial en el estado.

La Macroregión IV tiene una extensión territorial de 5 974.0 Km² que representan el 29% de área total del estado, esta comprende 23 municipios, que son: Atlapexco, Calnali, Chapulhuacán, Eloxochitlán, Huautla, Huazalingo, Huejutla de Reyes, Jaltocán, Juárez Hidalgo, Lolotla, San Agustín Metzquititlán, Metzquititlán, Molango de Escamilla, San Felipe Orizatlán, Pisaflores, Tepehuacán de Guerrero, Tianguistengo, Tlahuiltepa, Tlanchinol, Xochiatipan, Xochicoatlán, Yahualica, Zacualtipán de Ángeles. Cuenta con una población total de 524, 261 habitantes, de los cuales el 51% son mujeres y el

49% hombres, con una densidad poblacional de 88 personas por kilómetro cuadrado (INEGI, 2020).

La región se encuentra conformada por 1698 localidades, que suman el 1.88% y son consideradas urbanas y el 98.22% rurales y el 27.09% de la población reside en localidades urbanas. Para 2020 la distribución de los asentamientos humanos de la Macroregión IV concentra un total de 137 384 viviendas, donde 135 653 son particulares y 2731 pertenecen al rubro de viviendas colectivas. En el sector educativo se observa que se concentra un total de población alfabeta del 83.44 %, considerando en ella al grupo de edad de 15 años y más. Sin embargo, el 16.43% (61 139 habitantes aproximadamente) son analfabetas de los cuales el 10.1 son mujeres y el 6.4 % son hombres (INEGI, 2020).

El grado de marginación que presentan los municipios que conforman a dicha región oscilan entre medio y alto por lo que podemos deducir que la población juvenil y adulta en condiciones son precarias. Un grupo importante de los municipios que conforma esta microregion, se ubican en la huasteca, son agrícolas y dependen de la temporada de lluvia, con ingresos monetarios reducidos, carentes de escolaridad mínima y con vivienda inadecuada es relativamente alta (CONAPO, 2020).

En cuanto a la población económicamente activa (PEA) esta agrupa al 41.86%, mientras que la población económicamente inactiva (PEI), el 35.13 % y solo el 0.56% se declaró desocupada. En tanto a la distribución porcentual según el sector de actividad económica, el 43.40 % de la (PEA) trabaja en sector primario (agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza) siendo este el más alto, seguido del 35.73% del sector terciario y el 20.29 % en el sector secundario (INEGI, 2020).

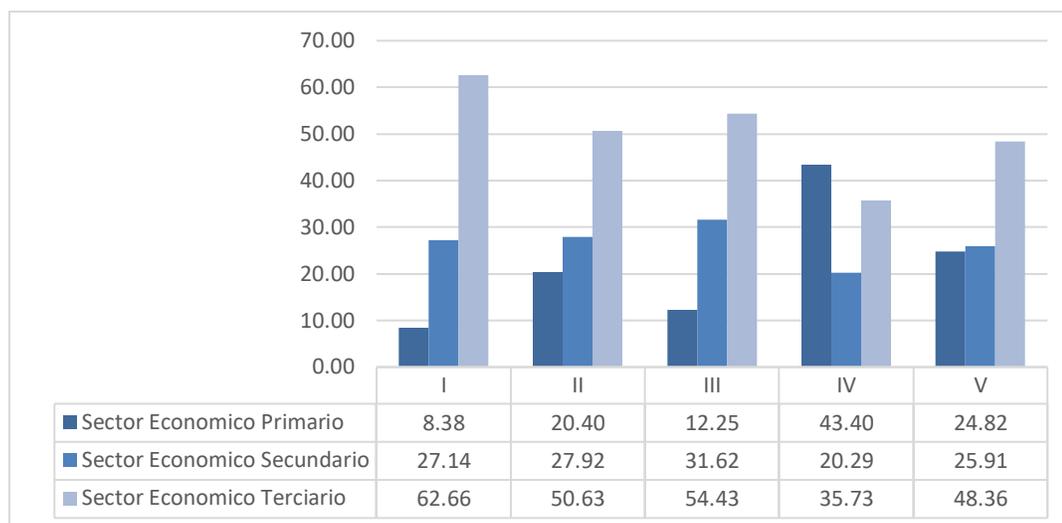
La Macroregión V tiene una extensión territorial de 6313.1 Km² que representan el 30% de área total del estado, esta comprende 17 municipios entre los cuales se encuentran Actopan, Alfajayucan, El Arenal, Cardonal, Chilcuaautla, Francisco I. Madero, Huichapan, Ixmiquilpan, Jacala de Ledezma, La Misión, Nicolás Flores, Pacula, San Salvador, Santiago de Anaya, Tasquillo,

Tecoautla y Zimapán. Cuenta con una población total de 504, 292 habitantes de los cuales el 52% son mujeres y el 48% hombres, con una densidad poblacional de 80 personas por kilómetro cuadrado La región comprende 1108 localidades de las cuales el 2.89 % son consideradas urbanas y el 97.11% son rurales; sin embargo, el 35.85 % de la población total de la región vive en localidades urbanas (INEGI, 2020).

En lo que respecta a la distribución de los asentamientos humanos para 2020, la Macroregión V concentra un total de 137 632 viviendas, donde 126 585 son particulares y 11 047 pertenecen al rubro de viviendas colectivas. En lo respecta al sector educativo se observa que concentra un total de población alfabeta del 93.3 %, considerando en ella al grupo de edad de 15 años y más. Sin embargo, el 6.5% (24 299 habitantes aproximadamente) son analfabetas, el 4.2 son mujeres y el 2.3 % son hombres (INEGI, 2020).

El índice de marginación presenta que los municipios que conforman a dicha región muestran un índice bajo, con ingresos monetarios reducidos, carentes de escolaridad mínima y vivienda inadecuada en esta región (CONAPO, 2020). En cuanto a la población económicamente activa (PEA) esta agrupa al 49.61 %, mientras que la población económicamente inactiva (PEI) el 29.58 % y solo el 0.76% se declaró desocupada. La distribución porcentual según el sector de actividad económica es del 48.36 % de la (PEA), y trabaja en el sector terciario (construcción, el comercio y servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno y otros), siendo este el más alto, seguido del 25.91 % del sector secundario y el 24.82 % en el sector primario (INEGI, 2020).

Figura 3. PEA Distribución Porcentual Según Sector de Actividad Económica

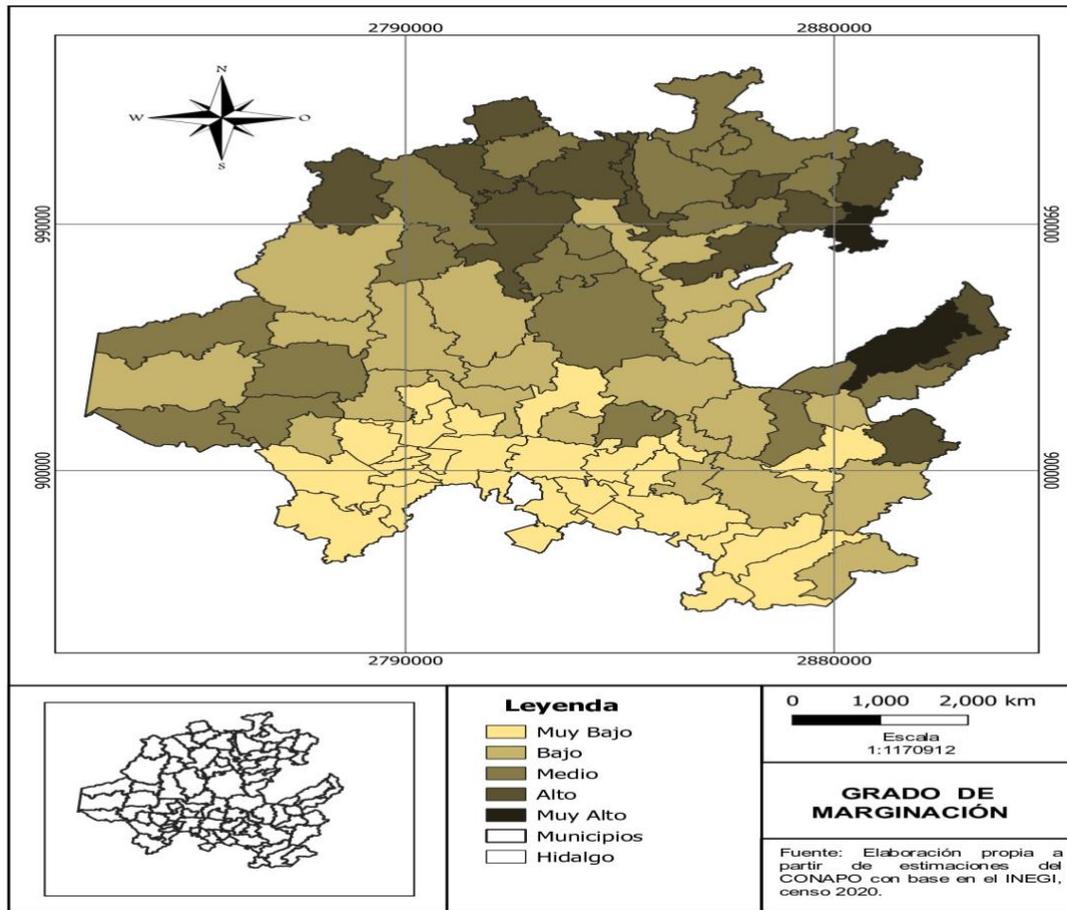


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI, 2020

La tabla 3 muestra las actividades económicas por sector, y en lo que respecta al sector primarios la microregión que tiene mayor actividad es la IV con el 43.4%, le sigue la V con el 24.82%, enseguida la II con el 20.4%, después la III con 12.25% y por último la I con el 8.38%. Se observa que hay un predominio de este sector es la IV y con el menor porcentaje a la microregión I.

En cuanto al sector secundario, la microregión III es la que tiene el mayor porcentaje en este sector con el 31.62%, le sigue la II con el 27.92%, le sigue la I con 27.14%, y con una diferencia de casi dos puntos porcentuales la V con el 25.91% y por último la IV con el 20.29%. En este sector los porcentajes oscilan entre 20 y 30 %, manteniéndose constante en las cinco microrregiones.

Figura 4. Índice de Marginación



Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones de CONAPO con base en el Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Las actividades del sector terciario, tiene el predominio la microregión I con el 62.66%, tiene una diferencia de ocho puntos porcentuales con la III, ya que esta tiene el 54.43%, le sigue con 50.63% la II, y con una diferencia de dos puntos porcentuales la microregión V con el 48.36% y por último la IV con 35.73%. Hay una diferencia de casi 30 % entre la más alta y la de menor porcentaje, que se ubican entre la I y IV, respectivamente.

La figura 3 muestra el índice de marginación en el estado, donde se observa que los municipios que se encuentran en el sur del estado, se ubican las tres zonas metropolitanas del estado: la Zona Metropolitana de Tula, la Zona Metropolitana de Pachuca y la Zona Metropolitana de Tulancingo. Y las de mayor marginación se encuentran en la zona serrana y la huasteca.

4.2 Instrumentos Jurídicos en materia territorial

Se realizó una revisión de qué instrumentos jurídicos en materia territorial se presentan en las instituciones con que realizan actividad territorial, y se dividió también por regiones en las que se divide el estado de Hidalgo y al final se presentan para las tres Zonas Metropolitanas. La información se obtuvo por el Sistema Urbano Nacional (SUN) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y difundido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuya actualización se encuentra disponible para el año 2020.

Esta información permite contrastar la que se obtuvo por los funcionarios municipales encargados de las oficinas de Desarrollo Urbano, Obras Públicas o las relacionadas al territorio. Con esto, se tiene un panorama más amplio de cuáles son las características que tiene el estado en materia de ordenamiento territorial y que permiten, junto la experiencia como funcionario municipal y estatal desde 2010, elaborar una propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo.

Cuadro 1. Instrumentos Jurídicos en Materia Territorial.

Macroregiones	Municipio o demarcación territorial	¿Existió algún instrumento jurídico en materia territorial?			Temas que estuvieron contemplados en algún instrumento jurídico							
		Sí	No	No se sabe	Reservas de dominio público	Asentamientos humanos irregulares	Movilidad	Resiliencia	Gestión integral de	Asentamientos humanos en zonas de riesgo	Otro	No se sabe
I	Atotonilco el Grande	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Epazoyucan	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Huasca de Ocampo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mineral del Chico	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mineral del Monte	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	Omitlán de Juárez	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0

	Pachuca de Soto	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0
	Mineral de la Reforma	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
	San Agustín Tlaxiaca	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Villa de Tezontepec	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
	Tizayuca	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tolcayuca	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Zapotlán de Juárez	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0
	Zempoala	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	7	7	0	5	5	3	1	3	4	0	0
II	Acatlán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Acaxochitlán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Agua Blanca de Iturbide	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Almoloya	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Apan	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Cuautepec de Hinojosa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Emiliano Zapata	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Huehuetla	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Metepec	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	San Bartolo Tutotepec	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Singuilucan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tenango de Doria	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tepeapulco	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tlanalapa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tulancingo de Bravo.	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0
	Total	1	12	3	0	1	1	0	1	1	1	0
III	Ajacuba	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Atitalaquia	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0
	Atotonilco de Tula	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0
	Chapantongo	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0
	Mixquiahuala de Juárez	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Nopala de Villagrán	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0
	Progreso de Obregón	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tepeji del Río de Ocampo	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0
	Tepetitlán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	Tetepango	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
	Tezontepec de Aldama	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tlahuelilpan	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Tlaxcoapan	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	Tula de Allende.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	8	3	3	5	5	5	1	2	5	0	1
IV	Atlapexco	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Calnali	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Chapulhuacán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Eloxochitlán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Huautla	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Huazalingo	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Huejutla de Reyes	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Jaltocán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Juárez Hidalgo	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Lolotla	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	San Agustín Metzquititlán	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
	Metztitlán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Molango de Escamilla	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	San Felipe Orizatlán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Pisaflores	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tepehuacán de Guerrero	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tianguistengo	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tlahuiltepa	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Tlanchinol	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Xochiatipan	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Xochicoatlán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Yahualica	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zacualtipán de Ángeles	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	Total	3	20	0	1	0	1	0	0	1	0	1
V	Actopan	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0
	Alfajayucan	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	El Arenal	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0
	Cardonal	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Chilcuautla	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Francisco I. Madero	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Huichapan	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Ixmiquilpan	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Jacala de Ledezma	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Misión	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nicolás Flores	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pacula	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
San Salvador	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santiago de Anaya	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tasquillo	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tecozautla	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Zimapán	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Total	7	8	2	3	4	3	1	1	3	1	0

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.

Para el caso de la Macro Región I, la información señala que, de los catorce municipios que la conforman, solo en siete se tiene registro de que existe algún instrumento jurídico en materia territorial. Entre los temas considerados en los instrumentos se encuentran Reservas Territoriales (5), Asentamientos humanos irregulares (5), Movilidad (3), Resiliencia (1), Gestión Integral de Riesgos (3), Asentamientos humanos en zonas de riego (4). De manera particular el municipio de Pachuca es el que cuenta con un mayor número de instrumentos jurídicos en la materia. Al contrario de los municipios de Atotonilco el Grande, Epazoyucan, Mineral del Chico, San Agustín Tlaxiaca, Tizayuca, Tolcayuca y Zempoala que carecen de algún instrumento jurídico.

En la Macro Región II, de los dieciséis municipios que la integran, en uno se tiene registro de que existe algún instrumento jurídico en materia territorial. Entre las temáticas contempladas se encuentran los Asentamientos humanos irregulares (1), Movilidad (1), Gestión Integral de Riesgos (1), Asentamientos humanos en zonas de riego (1). El municipio de Tulancingo es el único que cuenta con instrumentos jurídicos, mientras que Acatlán, Acaxochitlán, Agua Blanca de Iturbide, Almoloya, Apan, Cuauhtpec de Hinojosa, Emiliano Zapata, Huehuetla, Metepec, San Bartolo Tutotepec, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Singuilucan, Tenango de Doria,

Tepeapulco y Tlanalapa, no se tiene evidencia de algún instrumento contemplado en materia territorial.

La Macro Región III, la información muestra que, de los catorce municipios integrantes, en ocho de ellos se tiene registro de que existe algún instrumento jurídico en materia territorial. Entre los municipios considerados se encuentran Reservas Territoriales (5), Asentamientos humanos irregulares (5), Movilidad (5), Resiliencia (1), Gestión Integral de Riesgos (2), Asentamientos humanos en zonas de riegos (5). El municipio de Nopala de Villagrán es el que cuenta con un mayor número de instrumentos jurídicos en la materia. Al contrario de los municipios de Mixquiahuala de Juárez, Tepetitlán y Tula de Allende son aquellos que carecen de algún instrumento en la materia.

En el caso de la Macroregión IV, de los veintitrés municipios que la integran, son tres los que cuentan con un registro de que existe algún instrumento jurídico en materia territorial. Entre los municipios considerados se encuentran Reservas Territoriales (1), Movilidad (1), Asentamientos humanos en zonas de riegos (1). De manera particular los únicos municipios que cuentan con algún instrumento jurídico son San Agustín Metzquititlan, Tlahuiltepa y Zacualtipan de Ángeles, mientras que en Atlapexco, Calnali, Chapulhuacán, Eloxochitlán, Huautla, Huazalingo, Huejutla de Reyes, Jaltocán, Juárez Hidalgo, Lolotla, Metztitlán, Molango de Escamilla, San Felipe Orizatlán, Pisaflores, Tepehuacán de Guerrero, Tianguistengo, Tlanchinol, Xochiatipan, Xochicoatlán y Yahualica, no se tienen evidencia de algún instrumento contemplado en materia territorial

Finalmente, la Macro Región V, de los diecisiete municipios que la integran, solo en siete se tiene registro de que existe algún instrumento jurídico en materia territorial. Entre los municipios considerados en los instrumentos se encuentran Reservas Territoriales (3), Asentamientos humanos irregulares (4), Movilidad (3), Resiliencia (1), Gestión Integral de Riesgos (1), Asentamientos humanos en zonas de riegos (3). El municipio del Arenal es el que cuenta con un mayor número de instrumentos jurídicos en la materia. Al contrario de los municipios de Cardonal, Francisco I. Madero, Jacala de Ledezma, La misión,

Nicolás Flores, San Salvador, Santiago de Anaya y Tasquillo.

4.2.1 Zonas Metropolitanas de Hidalgo

Los municipios con mayor urbanización se encuentran en las tres zonas metropolitanas del estado, que en total suman 15 municipios, y se ubican en las regiones I, II y III, todos se localizan en la parte sur del estado y colindan con el estado de México.

Para el caso de la Zona Metropolitana de Pachuca, la información constata que, de los siete municipios que la conforman, solo en cuatro se tiene registro de que existe algún instrumento jurídico en materia territorial. Entre los temas considerados en los instrumentos se encuentran Reservas territoriales (3), Asentamientos humanos irregulares (3), Movilidad (2), Gestión integral de riesgos (2) y Resiliencia (1). De manera particular, los municipios de Epazoyucan, San Agustín Tlaxiaca y Zempoala, son aquellos con ausencia de algún instrumento jurídico en la materia. El municipio de Pachuca es el que cuenta con mayor número de instrumentos con 5, lo sigue Mineral de la Reforma (4), Zapotlán de Juárez (3) y Mineral del Monte (1).

Cuadro 2. Instrumentos Jurídicos en Materia Territorial. Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Estado de Hidalgo

Zona Metropolitana	Municipio o demarcación territorial	¿Existió algún instrumento jurídico en materia territorial?			Temas que estuvieron contemplados en algún instrumento jurídico								Total de instrumentos por municipio o ZM
		Sí	No	No se sabe	Reservas territoriales	Asentamientos humanos irregulares	Movilidad	Resiliencia	Gestión integral de riesgos	Asentamientos humanos en zonas de riesgo	Otro	No se sabe	
Pachuca	Epazoyucan	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Mineral del Monte	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1

	Pachuc a de Soto	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	5
	Mineral de la Reform a	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	4
	San Agustín Tlaxiac a	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Zapotlá n de Juárez	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	3
	Zempo ala	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		4	3	0	3	3	2	1	2	2	0	0	13
Tulanci ngo	Cuaut pec de Hinojo sa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Santia go Tulant ep pec de Lugo Guerre ro	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tulanci ngo de Bravo	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	4
Total		1	2	0	0	1	1	0	1	1	0	0	4
Tula	Atitala quia	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	3
	Atotoni lco de Tula	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	3
	Tlahuilt epa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tlaxco apan	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Tula de Allende	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		3	2	0	2	2	1	0	0	2	0	0	7

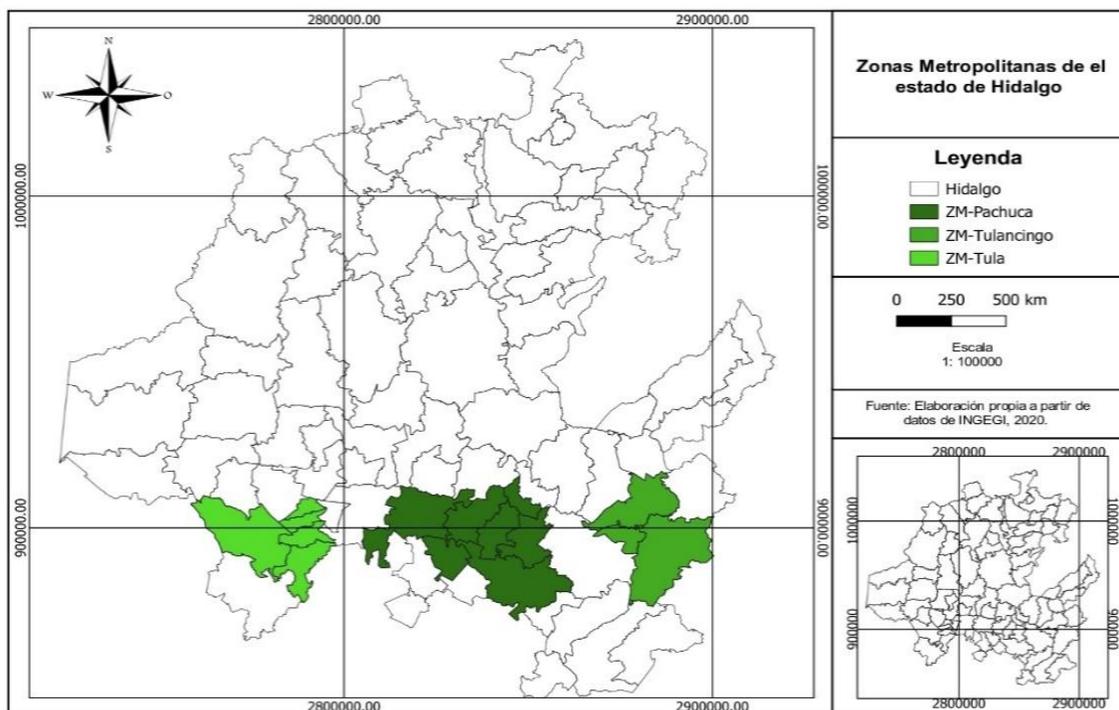
Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.

En la Zona Metropolitana de Tulancingo, de los tres municipios que la componen, solo uno declara tener por algún instrumento. Entre las temáticas que estuvieron contempladas se encuentran los Asentamientos Humanos Irregulares (1), Movilidad Gestión Integral de Riesgos (1) y Asentamientos Humanos en Zona de Riesgo (1). En Cuautepec de Hinojosa como Santiago

Tulantepec, no se tiene evidencia de algún instrumento contemplada en materia territorial.

Finalmente, para la Zona Metropolitana de Tula, de los cinco municipios integrantes, tres de ellos menciona que existió algún instrumento. Entre las temáticas contempladas se encuentran Reservas Territoriales (2), Asentamientos Humanos Irregulares (2), Asentamientos Humanos en Zona de Riesgo (2) y Movilidad. Destaca que los municipios de Atitalaquia (Reservas Territoriales, Movilidad y Asentamientos Humanos en Zonas de Riesgo), Atotonilco de Tula (Reservas Territoriales, Asentamientos Humanos Irregulares y Asentamientos Humanos en Zonas de Riesgo) y Tlaxcoapan (Asentamientos Humanos en Zonas de Riesgo) contarán con alguno de los instrumentos; mientras que Tlahuelilpan y Tula de Allende no contemplan ninguno.

Figura 5. Zonas Metropolitanas del Estado de Hidalgo



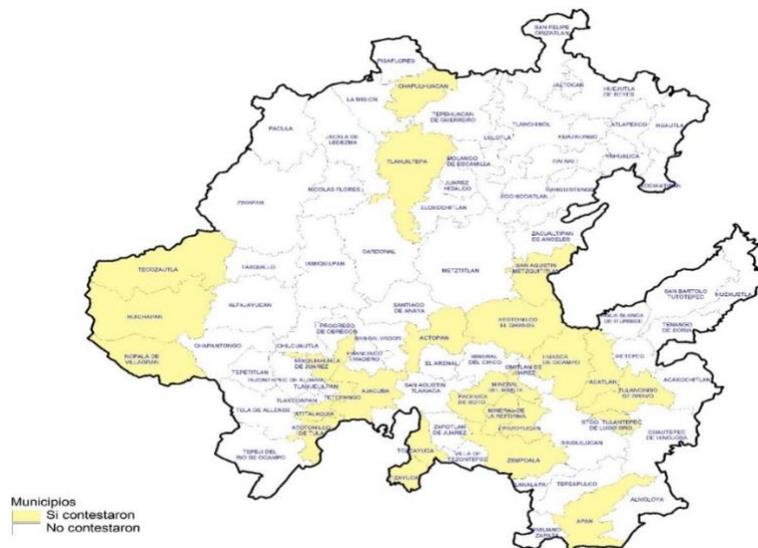
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI, 2020.

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

De un total de 84 municipios que se encuentran en el estado de Hidalgo, 25 de ellos respondieron la encuesta que se envió a los funcionarios públicos, representando el 30% del total. Y que se ubican en las cinco microrregiones que está dividido el estado.

Con esta representatividad y ubicación mostrado en el mapa 4 se hace el siguiente diagnóstico de la situación del conjunto de documentos normativos sobre la administración del territorio. La percepción y conocimiento de los funcionarios encargados de la gestión e implementación de estos instrumentos depende del compromiso y visión que ellos tienen en su papel a nivel municipal, que se ven reflejado en sus respuestas al instrumento enviado vía electrónicamente

Figura 6. Municipios que Reportaron Participación en Respuesta del Cuestionario.



Fuente: Elaboración propia con la información obtenido en 25 municipios del estado de Hidalgo.

De acuerdo a las respuestas que los funcionarios representantes en la gestión municipal reportaron, en términos generales, se nota un porcentaje mayoritario positivo en la existencia de instrumentos, lineamientos, manuales y procedimiento en el municipio para ejercer el control del territorio. Decrecen los porcentajes cuando los reactivos van enfocados con la opinión, participación y seguimiento ciudadana en los programas territoriales. Este mismo efecto negativo, se observa en las que van orientados a la capacitación y profesionalización de funcionarios públicos. Además, en los que se vinculan con los mecanismos de promoción del personal.

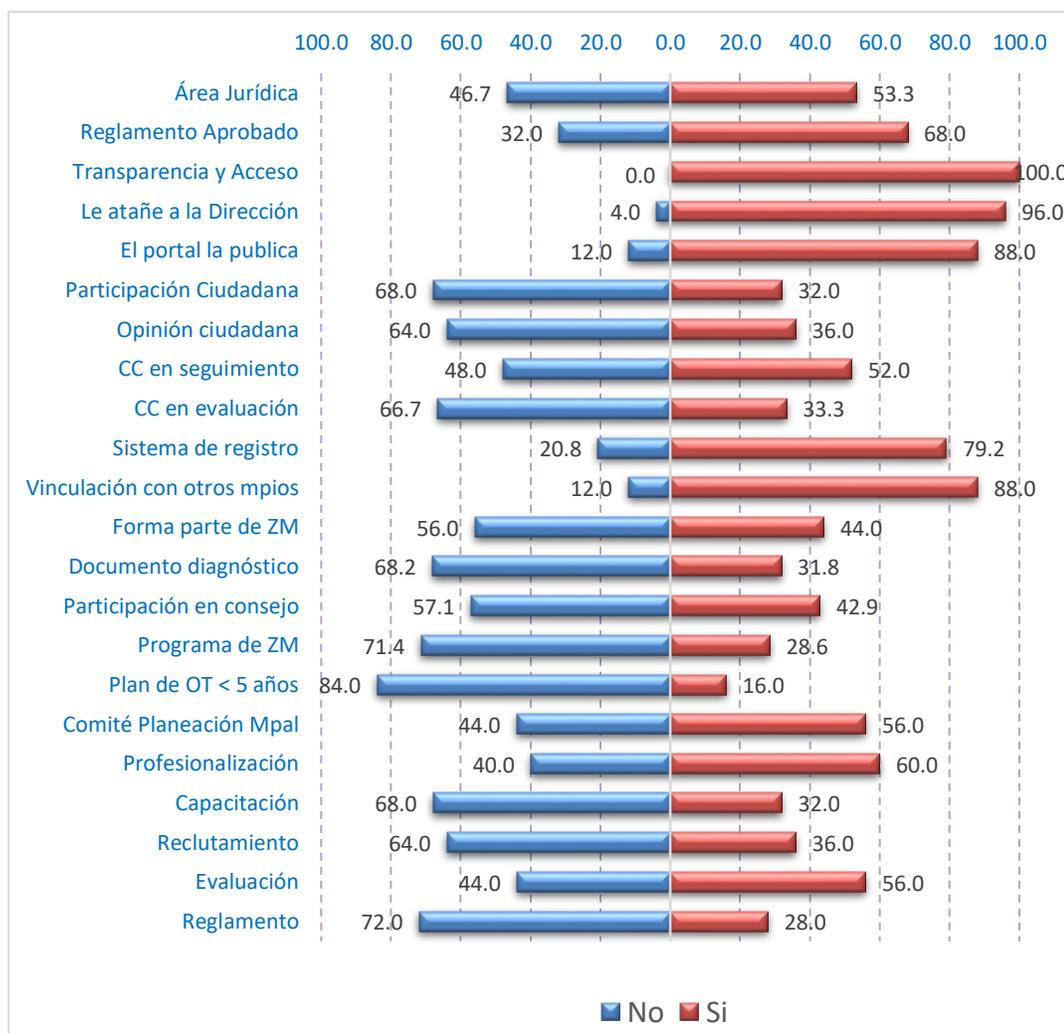
Entre las categorías de cargos que reportaron los que dieron respuesta a esta solicitud de información, el 86% son directores de áreas entre las que se encuentran Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Movilidad Urbana, Catastro, Ecología y Ordenamiento Territorial. El 8% son secretarios de Obras Públicas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

En la figura 6 se presenta en portaje la presencia de instrumentos o acciones vinculadas con a la Administración Pública, con relación a la función que ejerce el funcionario en su área correspondiente. Para evaluar a los municipios se realiza un conteo de acciones positivas sin considerar a los que atañen a las Zonas Metropolitanas. En un total de 18 puntos se considera a los que cuentan con las mejores prácticas de Administración Pública en la cuestión territorial. Los resultados son los siguientes:

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

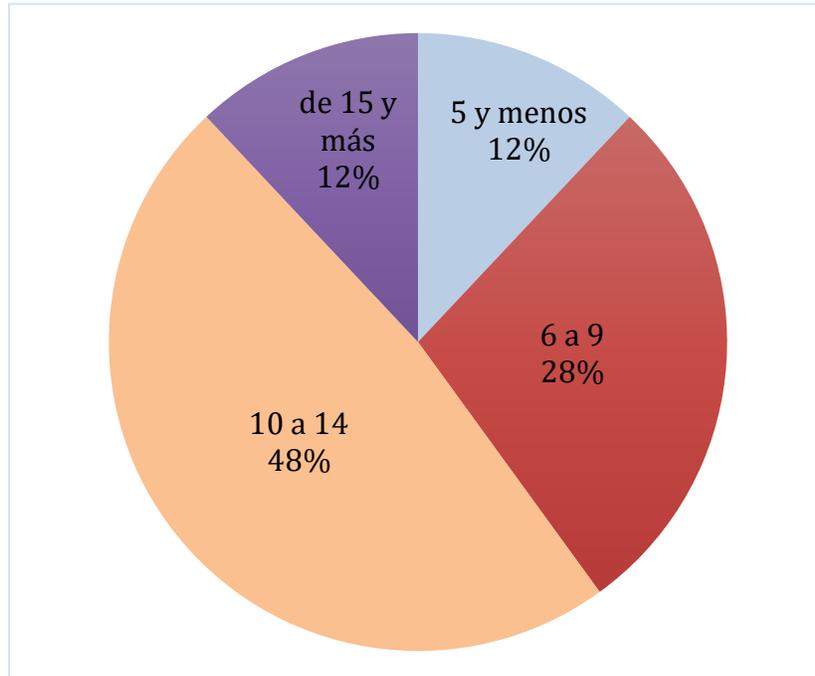
El 12% restante, tiene menos de 5, en este extremo hay una desarticulación de la política territorial, una deficiente coordinación interinstitucional e intersectorial, una desarmonización entre los marcos normativos federal y estatal, la necesidad de homologar la terminología, escalas y criterios en materia de ordenamiento territorial, es prioritaria; esto se puede ver en un deterioro en la calidad de vida de las personas, tanto de zonas urbanas como rurales, con consecuencias ambientales, económicas y sociales.

Figura 7. Porcentaje de Acciones Positivas en la Evaluación de la Administración Pública en Cuestiones Territoriales.



Fuente: Elaboración propia con la información obtenido en 25 municipios del estado de Hidalgo.

Figura 8. Número de Acciones Positivas en los Municipios.



Fuente: Elaboración propia con la información obtenido en 25 municipios del estado de Hidalgo

La información obtenida de los 25 municipios más información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, permite obtener datos para las propuestas de mecanismos que armonicen los instrumentos que atiendan el ordenamiento territorial en el estado de Hidalgo.

4.4 El uso de la información para una buena gobernanza

A partir de la información obtenida y considerando a Parsons (2007), para revisar el papel del estado era manejar lo público y sus problemas, con el propósito de enfrentar los aspectos sociales y económicos que los mercados no podían resolver. A pesar de que lo público ha cambiado en gran medida en función del papel que se asigna el gobierno, desde la dirección de la sociedad hasta la ejecución y operación de lo público (Méndez, 2020).

La línea entre lo público y lo privado, se fue desvaneciendo al devenir de los años, hasta llegar al punto de cuestionarse dos nociones de lo público, la

motivación del interés público de los burócratas y profesionales y la relación entre la esfera pública, representada por el gobierno y la privada, representada por el mercado (Méndez, 2020).

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

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

En primer lugar, identifica y fija la atención en los cambios claves en los gobiernos actuales y, en segundo lugar, se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de las decisiones públicas (Rhodes, 2000). Además, el concepto de gobernanza presenta también otro atractivo desde el punto de vista analítico, puesto que si es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores, que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública, puede ser entendida como una institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas, para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada, que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones.

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

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

Si la planificación urbana-territorial, al considerarse como un instrumento de coordinación, negociación y convergencia, resulta sumamente útil en la etapa de la evaluación de políticas públicas, al sectorializar el territorio en congruencia con lo establecido en los planes de desarrollo urbano y regional, podrían junto con el diagnóstico que se presentan del estado de Hidalgo y tomando en cuanto las características, económicas, políticas, sociales, culturales de cada municipio, en las respectivas cinco regiones que conforman el estado.

Así la importancia de los retos a los que se enfrenta la planificación urbana, es precisamente hacer de los planes de desarrollo, en cualquiera que sea su carácter, instrumentos realmente operativos, donde la estructura permita la participación, la innovación y flexibilidad para el ordenamiento territorial, y que no solo sean escritos extensos puramente normativos sin que puedan llegar a

resolver los problemas que cada municipio y región presenta.

El no establecer lineamientos precisos para delimitar y definir las características que cada municipio, ciudad o región poseen, constituye también una barrera para la acción pública, dentro de la operación y diseño de políticas, pues no se conocen las realidades locales y estatales de manera exacta y delimitada. Los grandes desafíos exigen atender, como agente de cambio desde el ámbito institucional, la complejidad del fenómeno territorial a través de planes, programas y proyectos que verdaderamente integren las demandas de los diferentes sectores sociales, todo esto dirigido a la planeación y gestión de estrategias que conduzcan a una gobernanza ordenada, incluyente y competitiva.

La matriz muestra las respuestas que los funcionarios públicos respondieron y se han presentado en las figuras de las páginas arriba y que, junto con el diagnóstico de los municipios y sus regiones; la tabla de Instrumentos Jurídicos en Materia Territorial. Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Estado de Hidalgo INEGI (2021) y, las respuestas de los funcionarios de 25 municipios localizados en todo el estado, que laboran en el Desarrollo Urbano señalaron en materia de gestión territorial, más la experiencia personal de 20 años de trabajo en el sector público, permitieron elaborar la propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo.

Cuadro 3. Matriz

Problema	Objetivo General	Objetivos Específico	Hipótesis	Variables	Pregunta	Respuestas				Recomendaciones	Propuesta
						Si		No			
						N°	%	N°	%		
Ausencia de los elementos y capacidades institucionales en los gobiernos locales para poder responder ante las probeticas públicas que se derivan de la falta de armonización en los instrumentos aterrizados hacia los municipios.	Se divide en dos partes: el primero, identificar y evaluar los mecanismos de armonización para la gestión del territorio, tomando como ejes las actividades económicas y el crecimiento urbano; y el segundo, proponer como política pública para el estado de Hidalgo, su mejora o, en su caso, los nuevos mecanismos para la gestión permitan marcar la agenda pública del territorio y así fortalecer las capacidades	Determinar en qué medida inciden las variables de crecimiento urbano tales como: el Expansión irregular del territorio, instrumentos urbanos de ordenamiento territorial, participación ciudadana, políticas urbanas estatales, en el crecimiento urbano sin sostenibilidad. Determinar en qué medida inciden las variables políticas en los instrumentos de ordenación del territorio en el estado de Hidalgo. Proponer un instrumento de	El ordenamiento territorial el estado de Hidalgo, no garantiza la armonización de políticas, objetivos, estrategias y metas en los instrumentos de gestión del territorio, ni la participación de los diferentes agentes que intervienen como los distintos grupos sociales y privados, esto puede ser enfrentado a través de una propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para	Planeación	¿El Municipio cuenta con un plan o programa de ordenamiento territorial o ecológico con antigüedad menor a 5 años?	4	16%	5	20%	Control, validación y actualización de información Crear un comité técnico metropolitano con sustento legal Mayor control en construcciones Participación ciudadana en temas territoriales	Derivado de la información obtenida en el presente instrumento de evolución se llegó a la conclusión de la creación de una política pública como medio de armonización de dichos mecanismos, con el fin de proponer su mejora o en su defecto nuevos.
					¿Existe un comité o cuerpo colegiado de planeación municipal?	14	56%	11	80%		
				Vinculación inter-municipal	¿La Secretaría, Dirección o directamente a través del Municipio lleva a cabo acciones de coordinación y vinculación con otros municipios?	22	88%	3	12%	Crear un área de coordinación municipal Mecanismos de comunicación entre municipios	
					¿El Municipio es parte de una Zona Metropolitana?	11	44%	14	56%		
					En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un documento que sea considerado como diagnóstico?	7	28%	4	16%		

institucionales de los gobiernos locales, generar políticas públicas municipales que puedan instrumentarse, seguirse y evaluarse en el corto, mediano y largo plazo, enmarcadas en la gestión del territorio desde la óptica de la sostenibilidad	mecanismos de armonización para la ordenación del territorio a partir de las actividades económicas y el crecimiento urbano.	la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo.	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿Existe un documento que formalice la participación del municipio en un consejo o comisión con los municipios de la zona metropolitana?	9	36%	2	8%		
			En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un programa de la Zona Metropolitana?	6	24%	5	20%		
			Aspectos legales	¿Existe un área jurídica que se encarga de observar la aplicación pertinente de la legislación federal, estatal y legal correspondiente a las acciones normales de la dependencia?	18	72%	7	28%	Adaptación a las nuevas tecnologías Actualización y nitidez en el contenido Validación y reforzamiento de facultades del ejecutivo municipal Mayores atribuciones jurídicas Inclusión de normatividades a nivel municipal
				¿Cuenta la Secretaría o Dirección con un Reglamento Interior o Manual de Organización o similar, debidamente aprobado según acuerdo del Ayuntamiento?	17	68%	8	32%	
			Participación ciudadana	¿La Secretaría, Dirección y/o el Municipio cuenta con una instancia operativa o un sistema que promueva la participación ciudadana en materia de gestión del territorio?	8	32%	17	68%	Incentivar la participación y crear mecanismos de campaña Reforzar los medios de interacción entre la Administración y la ciudadanía Definir derechos y obligaciones Formación de comités de vigilancia ciudadana
				¿Existe un programa y/o mecanismo para incluir la opinión y las recomendaciones de los ciudadanos en materia territorial?	9	36%	16	64%	

				¿Existen mecanismos de consulta ciudadana establecidos periódicamente para la planeación y seguimiento de políticas y programas?	13	52%	12	48%	Acoplarse a la tecnología con solicitudes en línea Difundir resultados de encuestas para su retroalimentación Involucrar al sector privado Crear un observatorio urbano con diferentes
				¿La Secretaría, Dirección y/o El Municipio lleva a cabo consultas ciudadanas para la evaluación de su gestión administrativa en el ámbito territorial?	8	32%	16	64%	
				¿Cuenta la Secretaría o Dirección con un sistema de registro (sean líneas telefónicas, módulos, buzones físicos o electrónicos), sistematización, personas responsables de recepción, atención y control de asuntos, y estándares de atención (folio de asuntos, recibo al ciudadano, plazo de respuesta)?	19	76%	5	20%	
			Transparencia	¿Existe un sistema municipal en materia de transparencia y acceso a la información pública?	25	100%	0	0%	Claridad en sus fracciones para evitar subjetividad
				En caso de existir un sistema municipal en materia de transparencia y acceso a la información ¿La Secretaría o Dirección pública la información que le atañe?	24	96%	1	4%	
				¿Se cuenta con portal electrónico municipal donde se publique información de la Secretaría o Dirección?	22	88%	3	12%	

4.5 Retos del ordenamiento territorial una propuesta de mejora en la Armonización de Políticas Públicas en el estado de Hidalgo.

En la actualidad el estudio de las políticas públicas ha evolucionado de tal manera, que aquello que inicio por unir esfuerzos para incrementar la participación del estado en su intervención en el espacio público, se matiza en medida en que el papel del estado se transforma y la sociedad modifica sus relaciones frente a él. Si bien es cierto que no existe un modelo único que pueda resistir a cada una de las particularidades nacionales y locales, algo común existe en ese esfuerzo: el intento por descubrir, a través de la experiencia y las aportaciones teórica del momento, las aristas analíticas no consideradas en modelos permiten ofrecer la oportunidad para poder proponer una política pública que impacte desde lo local. Pero para ello se requiere armonizar los instrumentos dirigidos al ordenamiento territorial.

Un ejercicio de armonización consiste en que los países adopten políticas similares, o incluso las mismas, o que al menos formulen y ejecuten sus políticas bajo los mismos lineamientos y procedimientos (Prieto, 2018). Los beneficios se reflejan en ahorro de tiempo y recursos, se establecen estándares y procedimientos, aumentando así las posibilidades de que estas trabajen de manera más óptima en conjunto o por separado, ayudando así a que los demás puedan implementar los avances con relativa facilidad y aumentando así las posibilidades de que se cumplan los objetivos propuestos.

La armonización no implica compartir fondos ni presupuestos en moneda ni en especie, ni tampoco objetivos. En principio, los únicos objetivos comunes necesarios para la armonización son los de la armonización misma, es decir, armonizar lo que se decide armonizar. Pero los objetivos que cada Estado pretende alcanzar con dicha armonización pueden ser dispares sin que ello afecte per se el ejercicio de armonización (Prieto, 2018). Proponer una política pública como medio de armonización de dichos mecanismos, se parte de saber desde la teoría de la armonización cuales son estos mecanismos y si se va proponer su mejora o nuevos mecanismos. Para ello se considera lo que Subitats (2001), señala sobre la política pública, que refiere de pasar de un escenario A,

a un escenario B, no se tiene la certeza en cuanto tiempo que toma de uno escenario a otro, porque depende del problema o situación que se requiere atender por lo puede ser un tiempo mayor grande o si (el problema o situación) no tiene solución, no necesita una política pública. Para ser un problema tiene que tener una solución o una serie de soluciones, la política pública no es una nueva ley, no es nuevo programa de desarrollo urbano o no es transitar a la gestión sostenible del territorio, si bien estos tres son elementos de una política pública, definición

La política pública es la armonización, ¿Qué necesita esa armonización? El marco legal, a través de ley, de una estrategia nacional de ordenamiento territorial y de otros instrumentos que forman parte de una política pública nacional, a bajarla como articuladores a nivel de la entidad federativa hacia los gobiernos locales porque estamos convencidos que el esfuerzo tiene que ser desde lo local, para tal efecto tomamos los 17 más urbanizados en la actualidad, porque los demás van en ese proceso de urbanización es irreversible y si no lo atendemos desde lo local, las estrategias y las políticas nacionales y sub nacionales no van a tener éxito.

Estos instrumentos se requieren mejor como las adecuaciones a la ley de asentamientos humanos del estado de Hidalgo, a la ley agraria del estado de Hidalgo. Sin embargo, no todos los problemas sociales son públicos, estos son públicos cuando se suben a la arena política y existe una acción o no acción de gobierno. Hoy es momentos de llevar este problema territorial a la arena política para que sea público, pero lo tiene que ser desde lo local, porque es de donde tiene que germinar.

La tesis parte que sino existen los elementos y las capacidades institucionales en los gobiernos locales, para poder responder a ate problema público y si la federación lo ve en un amplio espectro, el estado no cuenta con la armonización de los instrumentos hacia lo federal que pueda aterrizar hacia los municipios.

Existe una diferencia entre una política pública y una buena práctica, puesto que la primera requiere de un mecanismo de evaluación constante para

que pueda funcionar.

Los términos de referencia que se van a utilizar para evaluar un municipio, no van a ser los mismos porque son realidades urbanas distintas, cuestiones de gestión y gobernanza urbana distintas. Por lo que se debe gestionar el territorio y las decisiones en un ámbito de gobernanza urbana en la gestión del ordenamiento territorial.

La propuesta parte del análisis de las acciones que se han emitido desde el gobierno federal, por lo que cuando era una función de la SEDESOL durante la Administración Federal 2006-2012, su importancia se diluía y al crearse la SEDATU en el año 2013 se le colocó en primer término, condición que continúa en la Administración Federal que inició en diciembre del año 2018. Sin embargo, ni en un caso ni el otro es posible afirmar que la administración del territorio mejora y que se refleja en la calidad de vida de las personas, que la ocupación del territorio se mueve hacia un uso sostenible y sustentable.

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

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

El diagnóstico general converge en una desarticulación de la política territorial, una deficiente coordinación interinstitucional e intersectorial, una desarmonización entre los marcos normativos federal y estatal, la necesidad de homologar la terminología, escalas y criterios en materia de ordenamiento

territorial. Hay un énfasis en la relación asimétrica entre el crecimiento poblacional y la expansión de las áreas urbanas, la preeminencia del mercado inmobiliario y una ausencia rectora del Estado. El resultado es un deterioro en la calidad de vida de las personas, tanto de zonas urbanas como rurales, con consecuencias ambientales, económicas y sociales.

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

La Federación, a través de la SEDATU, ejerce una función normativa;

Los Estados, con la particularidad del título, cuentan con una Secretaría que facilita la implementación del marco normativo, y asimismo la comunicación con los municipios de su jurisdicción;

Los municipios realizan el trabajo de campo al administrar el territorio de acuerdo con el marco normativo y las líneas político/administrativas definidas desde la Federación y el Estado.

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

Y esto último es precisamente donde se evidencia el problema: la práctica de gobierno en cuanto a la administración del territorio muestra la divergencia entre la norma legal y la práctica, entre el discurso y la vida cotidiana de las personas. O desde otra perspectiva: el territorio es un recurso natural esencial para el desarrollo humano y un gobierno municipal tiene la función legal de impulsarlo, pero en la práctica parece más un obstáculo que un facilitador.

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 (PNOTDU, 2021), ayuda a comprender mejor la perspectiva con que se aborda la problemática territorial y el diseño de las políticas a implementar. En ese sentido, el PNOTDU define la Estrategia prioritaria 1.4 como la de

“Impulsar la formulación, la actualización y el seguimiento de los instrumentos de planeación” (PNOTDU, 2021, p. 49), y una acción puntual 1.4.7 que corresponde a “Diseñar un conjunto de indicadores... que aporten evidencias del cumplimiento de la política en la materia y que permitan su evaluación” (p. 50).

En un sentido complementario se puede interpretar la Estrategia prioritaria 2.2 que busca “Fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos estatales y municipales” (p. 54) y su acción puntual 2.2.2 de promover capacitaciones a los servidores públicos. También ocurre con la Estrategia prioritaria 3.2 “Promover instrumentos de planeación” (p. 58) y su acción puntual 3.2.2 de capacitación para elaborar y evaluar planes o programas de desarrollo urbano con criterio de sostenibilidad. Es posible agrupar en este conjunto de acciones puntuales a la que aparece con el numeral 3.2.6, que busca “Impulsar la elaboración y actualización de normas, lineamientos y manuales que definan criterios técnicos de sustentabilidad económica, social y ambiental” (p. 59). Finalmente hay que referir la Estrategia prioritaria 6.6 que busca “Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial”, con una acción puntual 6.6.1 para “Impulsar la armonización de los instrumentos de OT y DU, con el ordenamiento ecológico, y con el ordenamiento ecológico turístico sustentable” (p. 85).

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

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

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

En el caso del estado de Hidalgo, lo expresado en párrafos anteriores se puede considerar como parte de una problemática normal. Uno de los ordenamientos importantes a referir es la Ley Orgánica Municipal (LOM, publicada el 9 de agosto de 2010 y con reformas sucesivas incluso en el año 2021), que en su Artículo 1 define su objeto como el de “establecer las bases generales de la administración pública y funcionamiento de los Ayuntamientos del Estado”. En el Capítulo Quinto de la LOM, “De las dependencias encargadas de la prestación de los servicios públicos”, incluye al Artículo 117:

El Titular de Obras Públicas, es el funcionario responsable, en lo general, de la obra pública municipal y de lo relativo a las licencias de

construcción de obras por particulares, uso de suelo, ordenamiento territorial, avalúos, alineamientos, asentamientos humanos, urbanismo.

Y donde, como parte del mismo Artículo 117, se desglosan las facultades en XX fracciones, que desglosan con detalle lo citado anteriormente. Es relevante acentuar que el Legislador considera al Titular de Obras Públicas, de Planeación Municipal y al Responsable Municipal de Movilidad (LOM, Art. 121 BIS), de manera general como responsables de cada área y sin definir si se trata de una Secretaría (como sí ocurre con la Secretaría General Municipal) o una Dirección (caso de la Dirección de Ecología y Medio Ambiente).

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

Es decir, la obra pública incluye un espectro amplio de funciones de planeación territorial, toma de decisiones sobre uso del suelo y el fraccionamiento de tierras, urbanismo, y más, como ya se anotó. (Quizás sea pertinente plantear el cambio de título de Obras Públicas a Secretaría de Desarrollo Urbano, con o sin parte de Medio Ambiente, o Secretaría de Desarrollo Territorial, y un desglose de funciones con sus Direcciones asociadas para fortalecer esa área de responsabilidad de un gobierno municipal; una de esas Direcciones puede corresponder a Obras Públicas).

La propuesta aquí se encamina a fortalecer las funciones de Obra Pública y su Titular con la creación de la Unidad de Gestión Territorial (UGT), bajo una función administrativa de tipo staff: en relación directa con el Titular de Obras

Públicas (TOP) y sin relación jerárquica con los otros componentes de Obras Públicas.

La función básica de la UGT es la de evaluar la pertinencia y desempeño de las unidades componentes de Obras Públicas, considerando el marco normativo aplicable y su cumplimiento efectivo, bajo parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y ejercicio presupuestal. (En Anexo se desarrolla con detalle el “Acuerdo por el que se crea el órgano de apoyo a las actividades del Titular de Obras Públicas de la Administración Municipal denominada Unidad de Gestión Territorial).

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

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

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

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

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

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

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

II. Los integrantes de la Comisión de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Ayuntamiento, pueden plantear que existe una dificultad para armonizar el marco normativo y las

funciones legales en Obras Públicas, ya que las condiciones externas al Municipio se complejizan cada vez más; y

III. El Titular de Obras Públicas conoce de primera mano la situación de su área de responsabilidad y puede detectar la necesidad de evaluar el desempeño de los componentes a su cargo. Es viable la combinación de los argumentos esbozados, no son exclusivos.

Ya iniciado el proceso de creación de la UGT, el segundo paso consiste en la aprobación del Acuerdo respectivo por parte del Ayuntamiento (LOM, art. 7; art. 56, frac. I, inciso C; y arts. 189, 190 y 191) y su cumplimiento –tercer paso– por parte del Presidente Municipal (LOM, art. 60, frac. II, inciso a).

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

Propuesta para proponer un acuerdo por el que se crea el órgano de apoyo a las actividades del titular de obras públicas de la administración municipal denominada unidad de gestión territorial.

Primero. - Se crea la unidad de apoyo a las funciones del Titular de Obras Públicas para formular y realizar acciones específicas encaminadas a evaluar la pertinencia y desempeño del conjunto de los componentes administrativos que forman la Dirección.

Esta unidad acordará directamente con el Titular de Obras Públicas el despacho de los asuntos que le sean encomendados mediante este Acuerdo.

Segundo. - Para los efectos del Acuerdo, se entenderá “evaluar la pertinencia y desempeño” al ejercicio normal y periódico encaminado a señalar la congruencia entre el marco normativo aplicable y su cumplimiento efectivo por las unidades componentes de Obras Públicas, enmarcado en parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y ejercicio presupuestal.

Tercero. - La Unidad de Gestión Territorial tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Proponer políticas administrativas generales en materia de evaluación del desempeño.

II.- Precisar los objetivos, estructuras, etapas y tipos de indicadores para realizar la evaluación del desempeño.

III.- Realizar la evaluación del desempeño al conjunto de componentes del área denominada como Obras Públicas.

IV.- Proponer los mecanismos, estrategias y líneas de acción específicas para atender las áreas de oportunidad que se detecten al realizar sus tareas de evaluación.

V.- Elaborar un calendario de trabajo que involucre a todas las unidades administrativas de Obras Públicas para darle coherencia al proceso de evaluación, que considere los resultados por etapas.

V.- Diseñar y administrar el Sistema de Información de la Gestión Territorial.

VII.- Las demás que le atribuyen otros ordenamientos.

Cuarto. - Las unidades del área de Obras Públicas están obligadas a proporcionar a la Unidad de Gestión Territorial la información que ésta solicite para el ejercicio de sus funciones.

Quinto. - El Ayuntamiento elegirá responsable de la Unidad de Gestión Territorial a partir de la selección realizada por la Comisión de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, consistente en 2 o 3 candidatos de acuerdo al concurso que para el efecto se convoque por la misma Comisión.

La duración en el cargo será la que ocurra de la mitad de una Administración a la mitad de la siguiente, con la posibilidad de una ratificación única para un segundo período.

Sexto. - Como cualquier funcionario público, el Titular de la Unidad de Gestión Territorial habrá de participar en el Sistema para la Profesionalización del Servicio Público Municipal y contar con una certificación de competencia

laboral.

ANEXO

Acuerdo por el que se crea el órgano de apoyo a las actividades del Titular de Obras Públicas de la Administración Municipal Denominada Unidad de Gestión Territorial.

Primero. - Se crea la unidad de apoyo a las funciones del Titular de Obras Públicas para formular y realizar acciones específicas encaminadas a evaluar la pertinencia y desempeño del conjunto de los componentes administrativos que forman la Dirección.

Esta unidad acordará directamente con el Titular de Obras Públicas el despacho de los asuntos que le sean encomendados mediante este Acuerdo.

Segundo. - Para los efectos del Acuerdo, se entenderá “evaluar la pertinencia y desempeño” al ejercicio normal y periódico encaminado a señalar la congruencia entre el marco normativo aplicable y su cumplimiento efectivo por las unidades componentes de Obras Públicas, enmarcado en parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y ejercicio presupuestal.

Tercero. - La Unidad de Gestión Territorial tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Proponer políticas administrativas generales en materia de evaluación del desempeño.

II.- Precisar los objetivos, estructuras, etapas y tipos de indicadores para realizar la evaluación del desempeño.

III.- Realizar la evaluación del desempeño al conjunto de componentes del área denominada como Obras Públicas.

IV.- Proponer los mecanismos, estrategias y líneas de acción específicas para atender las áreas de oportunidad que se detecten al realizar sus tareas de evaluación.

V.- Elaborar un calendario de trabajo que involucre a todas las unidades administrativas de Obras Públicas para darle coherencia al proceso de evaluación, que considere los resultados por etapas.

V.- Diseñar y administrar el Sistema de Información de la Gestión Territorial.

VII.- Las demás que le atribuyen otros ordenamientos.

Cuarto. - Las unidades del área de Obras Públicas están obligadas a proporcionar a la Unidad de Gestión Territorial la información que ésta solicite para el ejercicio de sus funciones.

Quinto. - El Ayuntamiento elegirá responsable de la Unidad de Gestión Territorial a partir de la selección realizada por la Comisión de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, consistente en 2 o 3 candidatos de acuerdo al concurso que para el efecto se convoque por la misma Comisión.

La duración en el cargo será la que ocurra de la mitad de una Administración a la mitad de la siguiente, con la posibilidad de una ratificación única para un segundo período.

Sexto. - Como cualquier funcionario público, el Titular de la Unidad de Gestión Territorial habrá de participar en el Sistema para la Profesionalización del Servicio Público Municipal y contar con una certificación de competencia laboral.

Transitorios

Primero. - Si fuese el caso de la primera mitad del período de la Administración Municipal, el nombramiento del Titular de la Unidad de Gestión Territorial igual se extendería hasta la mitad exacta de la siguiente Administración Municipal.

Con lo anterior, muestra las estrategias que podrían seguirse desde el gobierno federal, que llega a los estados, para que pueda ser utilizado por los gobiernos municipales, dado que se sigue centralizando las decisiones de cómo y quién debe realizarlas. Los municipios deben esperar a que en el caso que sea desde las oficinas estatales se les permita en su caso revisar, que lo que están haciendo cumple los aspectos, artículos o reglamentos, se estén llevando a cabo correctamente.

Para el estado de Hidalgo es el gobierno estatal, la toma las decisiones

si se les permite o no en el caso de los usos del suelo, los permisos para nuevos fraccionamientos y no los municipios. Los cuales deben estar supeditados de las decisiones a pesar que en algunos casos, no cuentan con un programa de mitigación para conocer las características del suelo, en donde se desarrollan nuevos fraccionamientos, por lo que una propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública es prioritaria, para que en el estado de Hidalgo los municipios puedan realizar, tomar decisiones o implementar acciones que les sean beneficiosas para ellos, en la medida que la participación ciudadana pueda estar inmersa en los procesos de toma de decisiones en el tema del ordenamiento territorial de sus municipios y localidades.

Se ha visto la emergencia de nuevas discusiones y búsquedas de acción política (incluso normativas), que ponen en discusión la concepción centralista encontrando en el municipio, un nuevo ámbito de formulación de políticas y donde el Estado, es un actor central del proceso de desarrollo.

En este contexto el ordenamiento territorial es una política fundamental para lograr los objetivos del desarrollo, en consideración de su carácter integral y horizontal. En este sentido, se rescata la doble intención de preparar al territorio para facilitar su implementación y de velar para que estas no conduzcan a minimizar las potencialidades del territorio (Chabalgoity, 2004).

Estos obstáculos —teóricos, metodológicos y técnicos— llevan implícita de algún modo la falta de valoración del ordenamiento territorial como política transversal, o eje articulador, del conjunto de acciones que buscan el desarrollo de los ámbitos locales.

En primer lugar, es importante destacar que en ninguno de los casos analizados se ha formulado una política de ordenamiento territorial, sino que se trata de un conjunto de instrumentos que conforman el programa de acción municipal, verificándose incluso la coexistencia de distintos enfoques, producto de las grandes brechas temporales ocurridas entre la formulación de cada uno.

Se han indagado distintos aspectos vinculados con el sustento teórico y metodológico de las políticas, observando la valoración del territorio. Allí se ha

observado la emergencia de un proceso de transformación en el enfoque de las políticas que se traslada desde una visión tradicional y espacialista de la planificación física hacia una que tiene como objetivo el desarrollo territorial, con lo cual se ha verificado la coexistencia de planes de desarrollo y zonificaciones, formas de actuación casuística y estratégica, participación institucionalizada y falta total de concertación, entre otras contradicciones.

En lo referente a la existencia mecanismos que propicien la articulación de las distintas actuaciones sectoriales se ha visto la voluntad de concebir el ordenamiento territorial como una política transversal al resto de las políticas públicas municipales y también se ha reconocido la valoración de la integración en sentido vertical con los distintos niveles del Estado. Sin embargo, estas aspiraciones aún no se ven reflejadas en la totalidad de los instrumentos analizados, que reflejan la continuidad de la visión sectorial de las políticas, que prioriza la planificación de los territorios urbanos y se sujeta a los límites jurisdiccionales.

Por otra parte, si bien la participación social es un instrumento necesario tanto para sustentar la territorialidad de las políticas, como para construir su legitimidad y a pesar de su repetida valoración, es limitada la importancia que se le ha otorgado considerando el conjunto de instrumentos que conforman ambas políticas.

Finalmente, la instrumentación de las políticas parece limitada a la voluntad de los ejecutivos locales, ya que la falta de una instrumentación clara puede posibilitar el abandono del plan.

Este conjunto de dificultades se acentúa aún más cuando los gobiernos locales disponen de un plazo de 3 o 4 años, no solo para producir la política de ordenamiento territorial, sino para conseguir resultados visibles. Este tiempo de gobierno posibilita aún más el reemplazo del planeamiento reglado y consensuado por objetivos más concretos, como la dotación de infraestructura o de vivienda, con total ausencia de coherencia territorial.

Sin embargo, este análisis, que busca identificar problemas, limitaciones y obstáculos en la fase de formulación de las políticas, debe contextualizarse

también junto a otro conjunto de factores que condicionan la capacidad de gestión municipal, como la debilidad en la formación de recursos humanos, la limitada capacidad de gestión por el escaso desarrollo de las estructuras administrativas municipales, los bajos niveles de ingresos, la continuidad del excesivo centralismo, entre otros aspectos.

A manera de conclusión de la propuesta la planificación territorial tiene ambigüedades por lo siguiente:

Las bases del funcionamiento del Municipio mexicano están contenidas en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; su gobierno es mediante un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta, con regidurías y sindicaturas (Frac. I, primer párrafo) que pueden variar en número según sea el tamaño de su población a gobernar. Corresponde la Frac. V del mismo Artículo 115 a las facultades relacionadas con el territorio municipal, que incluyen la de “Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” (Art. 115, Frac. V, inciso a).

De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), el término “zonificación” se refiere a:

... la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento; (LGAHOTDU, Art. 3, frac. XXXVIII).

Y el “desarrollo urbano” se refiere al “proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población” (Ibid, frac. XIII).

Es decir, le corresponde al Gobierno de los Municipios (al Ayuntamiento) la facultad/responsabilidad de administrar su territorio, en el sentido más amplio. Si bien la persona que funge como Presidente o Presidenta Municipal es el *rostro* del Gobierno del Municipio, es el Ayuntamiento quien ostenta este Gobierno.

Por otra parte, la LGAHOTDU define “Instituto Municipal de Planeación” como un:

Organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado y operado en los municipios con un rango de población igual o mayor a cien mil habitantes, cuyo objetivo es contribuir a la planeación, ordenamiento territorial y desarrollo urbano del municipio; (LGAHOTDU, Art. 3, frac. XLI).

Aunque hay muchos elementos a considerar, el inicio del análisis se puede centrar en el término *contribuir*. Según el diccionario de la Real Academia Española, *contribuir* significa “Ayudar y concurrir con otros al logro de algún fin”; mientras que *concurrir* es un “Dicho de diferentes personas, sucesos o cosas, cualidades o circunstancias; Contribuir con una cantidad... convenir...” Que *convenir* es “Ser de un mismo parecer y dictamen” (RAE, rae.es, consulta...).

Dicho de otra manera, resulta que el Instituto Municipal de Planeación que define la LGAHOTDU tiene el objetivo de ayudar o convenir al Gobierno del Municipio en la función de administrar el territorio –de nuevo en el sentido más amplio del término–. La palabra clave es *ayudar*: prestar cooperación, socorrer, hacer un esfuerzo. ¿Es válido que un Instituto Municipal de Planeación ayude al Gobierno Municipal en la función de *planear el territorio*? No solo es válido, sino incluso es legal: la LGAHOTDU contiene la definición de facultades al respecto:

- Corresponde a la Federación, a través de la SEDATU, *impulsar y promover* la creación de Institutos de Planeación (LGAHOTDU, Art. 8, frac. XII);
- Corresponde a los Estados, igualmente, *impulsar y promover* la creación de Institutos de Planeación (LGAHOTDU, Art. 10, frac. XIV); y
- Corresponde a los Municipios *crear y mantener* Institutos de Planeación (LGAHOTDU, Art. 11, frac. VII).

Es legal: ¿también es pertinente?

El Artículo 7 de la LGAHOTDU define la concurrencia de las atribuciones en materia de planeación entre la Federación, los Estados y los Municipios; es posible afirmar que no existe otra institución partícipe de esa concurrencia. Queda evidente que los Institutos de Planeación carecen de facultades relativas a la planeación. Si los Institutos de Planeación carecen de facultades sobre la planeación, crearlos y mantenerlos económicamente desde un Gobierno Municipal parece más una carga económica que una ayuda en el desempeño de sus facultades legales.

Desde otra perspectiva, es importante reflexionar sobre el Órgano de Gobierno de los Institutos de Planeación. La LGAHOTDU define al Instituto Municipal de Planeación como un organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque no establece su órgano de gobierno con puntualidad, *podría* tratarse de alguna de estas dos opciones:

- I. Todos sus miembros son también miembros del Ayuntamiento - Presidente(a), Síndico(a) y Regidor(a)-; y
- II. Algunos miembros son también del Ayuntamiento y uno al menos ni es del Ayuntamiento y tampoco es de elección de voto directo.

En el caso de la primera opción (I), puede resultar más sencillo agregar al Instituto como parte de la misma estructura administrativa del Gobierno Municipal (aunque crear un Instituto para agregarlo a la estructura administrativa parece un tanto ocioso, quizás convendría fortalecer un área de trabajo o crear una dedicada a la planeación del territorio). En la segunda opción (II), resulta evidente que el Instituto carece de facultad legal para realizar una función de planificación del territorio, pues no es de aceptarse que un miembro del órgano de gobierno ejerciera una facultad de planificación territorial cuando se trata de un miembro emanado probablemente de la sociedad civil, pero carente de la legitimidad del voto en las urnas. Una variación de la opción II es que incluyese miembros elegidos de voto directo, aunque diferentes a los integrantes del Ayuntamiento; en ese supuesto, la conclusión seguiría el mismo

sentido ya descrito.

La conclusión apunta a que no es pertinente crear un Instituto Municipal de Planeación, que ya desde la inclusión del término “planeación” introduce confusiones. Quizás *ayudar* sea un término a interpretar como la generación de conocimiento del territorio, a la manera de una institución académica, pero sin la responsabilidad de reproducir el conocimiento (formación de estudiantes/profesionales) y con un enfoque un tanto instrumentalista: líneas de investigación sobre aquellos problemas que sea posible definir y asumir como importantes en la cuestión territorial y no exclusivamente como un ejercicio de planeación. Desde esta óptica, ayudaría el simple cambio de nombre a Instituto Municipal de Estudios del Territorio, o algo similar.

Conclusiones

La dotación de infraestructura social comprende un entramado complejo, en lo cual el instrumento de la planificación debe acompañarse del instrumento de las asociaciones público- privadas, por un lado, la política de planificación incidirá en la gobernanza del sistema nacional de planificación territorial y; por otro, la banca de desarrollo, contribuirá en la gobernanza del sistema de pagos. Los alcances de la política pública van de la mano del grado de sincronía en estos dos sistemas.

Por un lado, dejaremos el problema de la gobernanza del sistema de pagos para atender la política de planificación, las que será necesario estén alineadas, como ya se observó, pero con un marco interpretativo de la producción del espacio social es posible analizar la organización, conservación y utilización del espacio, urbano o rural; en tanto que si consideramos al ordenamiento territorial como “una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, desde una perspectiva sistémica, prospectiva, democrática y participativa, que orienta la apropiada organización político administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro” (Lücke citado FAO, 1999).

La Estrategia se vincula con la acción pública para el desarrollo a partir de cuatro principios básicos: 1) desarrollo social y cultural, equidad, inclusión y cohesión; 2) progreso económico, productividad, eficiencia, innovaciones; 3) Sostenibilidad, seguridad, resiliencia, conservación de biodiversidad; y 4) gobernanza democrática, participación coordinación y concertación (Ídem). En cada uno de estos principios la Estrategia pretende impulsar las acciones públicas para lograr en el país avanzar en la solución de los problemas de pobreza y equidad, productividad de los asentamiento humanos, medio ambiente y prevención de desastres, propiedad y tenencia de la tierra, gobernabilidad y participación ciudadana; considerando así a los planes de ordenamiento territorial como una medida de política pública pues estos

consideran la toma de decisiones concertada de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el aprovechamiento del territorio (FAO).

En tal sentido, los planes de ordenamiento territorial están constituidos por instrumentos normativos e instrumentos operativos (Méndez y Pascale, 2014), en los que destaca para el caso mexicano las políticas metropolitanas que debido a la expansión y la falta de compacidad de las demarcaciones político-administrativas, se ha hecho necesario la prevención y atención de los problemas de desorden, dispersión, fragmentación, accesibilidad; carencias, desigualdades, segregación; deterioro, inseguridad, vulnerabilidad (SEDATU, 2017). Entonces, para la atención a esta problemática se ha incursionado en la formulación y gestión de programas, en tanto a la definición de grandes usos y destinos de suelo, proyecto y obras metropolitanas estratégicas, en un marco de congruencia para los planes municipales; haciendo de la participación coherente de los tres órdenes de gobierno y la concertación efectiva con la sociedad civil un componente de vital importancia.

El ordenamiento territorial es un proceso que involucra directamente a los grupos sociales, ya que es en el territorio donde tienen lugar sus actividades cotidianas, por tanto, ha estado presente en el devenir histórico de las sociedades. En la actualidad, este tema es relevante, dado su papel como instrumento del Estado para, por una parte, ejercer control sobre el territorio y, por otra, orientar un determinado modelo de desarrollo.

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

Ante todo, debe concebirse el ordenamiento como un instrumento que permite, a través de un ejercicio prospectivo, generar un modelo de ocupación territorial donde se fortalecen las vocaciones de los territorios, y es posible tener

criterios técnicos para subsanar los conflictos en el uso de los suelos, armonizando y salvando zonas de interés. En este sentido, el ordenamiento no debe concebirse como una obligación más, sino como un instrumento que permita construir sobre un territorio un orden deseado y orientado hacia una correcta armonización.

El ámbito territorial impone retos cada vez más apremiantes, como la construcción sustentable de los hábitats para millones de personas. Mucho se cuestionan las posturas que, desde la visión de la sustentabilidad, se pueden tomar para realizar esta tarea. Se tiene que enfrentar los efectos cada vez más negativos y evidentes de la falta de acción en el territorio, desde la desigualdad y pobreza, y su distribución entre naciones, ciudades, localidades y barrios; la transformación de otros ecosistemas y su pérdida irreparable para abastecer las necesidades humanas; la falta de entendimiento de los aspectos que como especie requerimos para tener una buena calidad de vida, como espacios públicos, vivienda, y los mecanismos para planear una distribución sustentable, no solo del territorio y sus satisfactores que salga de los esquemas tradicionales y que tengan un sello de innovación y creatividad reforzados desde lo social para lograr esta sustentabilidad tan deseada sino efectivamente ejecutarla a través de una masa crítica de profesionales cuyo objetivo claro sea incidir directamente en el territorio. (Lara, 2018)

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

La gestión del territorio debe contar con instrumentos para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones y, por ende, como un instrumento para construir "un orden deseado". Es imprescindible contar con la colaboración de todos los agentes socioeconómicos implicados, destacando el papel de los gobiernos locales en la implantación de estrategias sostenibles.

Desde un punto de vista normativo, el concepto de gobernanza debe integrar principios que le permitan garantizar la mayor democraticidad posible y la consecución de sus propios objetivos. Para que estos principios sean efectivos y cumplan con sus funciones, probablemente se deberán diseñar nuevos instrumentos que plasmen la nueva realidad a la que deben hacer frente (Martínez, 2005).

Si la gobernanza es un proceso de generación y administración del poder en donde, la participación de los "sujetos" objeto de la acción de gobierno, alcanza un nivel de involucramiento tal, que los transforma en "actores" para el diseño de las reglas a las que ellos mismos verán sometidos. Y es en este sentido que la noción de "legitimidad" tiene su mayor valor, los esquemas de generación y administración del poder en donde existe este nivel de participación, en donde los valores sociales (organizacionales) se interiorizan y se apropian por los interesados, reduce (a través de este proceso de legitimación) las posibilidades de resistencia a la aplicación de las decisiones tomadas democráticamente.

Según Peters, la gobernanza implica la dirección o el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección coherente a la sociedad. Es decir, la gobernanza asume que es necesario al menos algún tipo de dirección central si una sociedad quiere efectivamente conseguir los retos a los que se enfrenta. Esto no quiere decir que se niegue todo valor a principios como los de descentralización o desconcentración, sino que no se puede obviar totalmente la capacidad del gobierno de un Estado para dirigir. Para Peters, «el Estado sigue siendo un actor relevante, y en realidad el actor dominante para definir los objetivos», lo que lleva al propio autor a criticar la aproximación de las redes por considerar que éstas no permiten esclarecer cuál de los muchos actores presentes prevalecerá en los resultados de la red (Martínez, 2005).

En todo caso, debemos considerar que la adopción de la perspectiva de la gobernanza no significa negar el papel del Estado, sino que, al contrario, implica entender mejor el papel de los actores no gubernamentales en la producción y los resultados de las políticas públicas y, además, otorgar nuevas funciones a los poderes públicos en relación a la gobernanza. Por ello, se puede

plantear el papel del Estado y del gobierno en la gobernanza como un continuum; además, diferentes gobiernos y diferentes políticas públicas se sitúan en diferentes puntos de esta línea (Martínez, 2005).

A pesar de todo ello, no se puede obviar el hecho que, como apunta Mayntz, los actores públicos que participan en una red disfrutan de un estatus muy especial y privilegiado, puesto que controlan instrumentos y recursos de intervención cruciales. Son actores estratégicos ya que, siguiendo la propuesta de Coppedge (1996), cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones. Así, el Estado tiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias, por ejemplo, en los casos en que los actores de la red no lleguen a un acuerdo y el derecho a intervenir con una norma o con una decisión administrativa, en el caso de que la propia red no satisfaga las expectativas de regulación. El Estado, las Administraciones Públicas, tienen un papel estratégico en la gobernanza (Martínez, 2005).

Las tensiones y conflictos de competencias en la política de ordenamiento territorial, se explican principalmente por la disputa de poder entre los distintos actores en torno a la asignación de competencias, dado que las mismas otorgan legitimidad en las acciones, y posiciones de control, sobre el territorio. El campo de la política de ordenamiento territorial se estructura en torno a las competencias y de esta forma, emergen en forma constante, tensiones y conflictos institucionales y sociopolíticos por el control y el dominio de las competencias en la política de ordenamiento territorial.

El estado de Hidalgo requiere adoptar nuevas formas y patrones de aprovechamiento sostenible de recursos, a fin de promover las condiciones necesarias para el desarrollo de la población y, la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado. La sostenibilidad no sólo se limita al desarrollo respetuoso con el medio ambiente, sino que debe estar contenida en un principio de equidad ecológica, científica, económica y social, cuyo logro es responsabilidad de todos. En tal virtud, el Gobierno del Estado de Hidalgo tiene la oportunidad y compromiso con la población, de conjugar la ampliación de

oportunidades, libertades, derechos y capacidades de las personas, con el crecimiento económico, vigilando la protección del medio físico, así como instrumentar acciones de mitigación frente al cambio climático (PEDH, 2016-2022).

Este proceso de urbanización en el estado, ha generado una doble asimetría, por un lado, de carácter estatal, ya que la ZM de Pachuca (de las tres con las que cuenta el Estado de Hidalgo), es la que ha recibido mayores recursos que genera una relación desigual entre el área principal y las áreas conurbadas. Lo anterior, ha sido propiciado, entre otras cosas, por una ausencia de voluntad política que permita avances en temas de gestión pública territorial, tanto de los gobiernos estatales como los municipales con mayores recursos, y que no han utilizado herramientas de ordenación urbana que ofrece la planificación a pesar de la normativa jurídica existente.

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

Los datos muestran que los resultados que se obtuvieron en el cuestionario de acuerdo a los funcionarios, señalan una serie de recomendaciones que podrían mejorar los instrumentos en las distintas dimensiones que refieren a las distintas funciones que se llevan a cabo en los municipios.

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

En lo que refiere a la transparencia, recomendaron claridad en sus fracciones para evitar subjetividades.

La participación ciudadana, se propone incentivar la participación y

crear mecanismos de campaña. Reforzar los medios de interacción entre la Administración y la ciudadanía, Definir derechos y obligaciones, Formación de comités de vigilancia ciudadana, Acoplarse a la tecnología con solicitudes en línea, Difundir resultados de encuestas para su retroalimentación, Involucrar al sector privado, Crear un observatorio urbano con diferentes actores.

Planeación territorial. Se refieren al control, validación y actualización de información, también crear un Comité técnico metropolitano con sustento legal, debe haber mayor control en construcciones y debe haber participación ciudadana en temas territoriales

Reclutamiento. Señalaron que la selección y contratación de personal debe considerarse, debe haber un mayor control en la selección del personal, difusión de las plazas, exámenes de aprendizaje.

Otras, mencionaron crear un área de planeación municipal, implementar mecanismos de comunicación entre el Municipio y el Estado y la creación de reglamentos de construcción municipal

De la información vertida por los funcionarios municipales, señalaron que en lo que refiere a la transparencia, recomendaron claridad en sus fracciones para evitar subjetividades. En cuanto a la participación ciudadana, incentivar la participación y crear mecanismos de campaña con relación a los medios de interacción entre la Administración y la ciudadanía debe reforzarse, también definir derechos y obligaciones, formación de comités de vigilancia ciudadana y acoplarse a la tecnología con solicitudes en línea. Deben difundirse los resultados de encuestas relacionadas a la participación ciudadana y deben retroalimentarse en las administraciones públicas y los distintos sectores sociales y económicos. Además, de involucrar al sector privado y la creación de un observatorio urbano con diferentes actores.

Referencias

- Aguilar Villanueva , Luis F. (2008). *Gobernabilidad y Gobernanza*. Obtenido de Gobernabilidad y Gobernanza.
- Aguilar, L. (2007). *El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la nueva gobernanza XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública*. Obtenido de El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la nueva gobernanza XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilarv.pdf>
- Aldana, J. M. (2013). *La armonización del Derecho, concepto y críticas en cuanto a su implementación*. Recuperado el 28 de Junio de 2022, de La armonización del Derecho, concepto y críticas en cuanto a su implementación: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/3749/3943>
- Alexander, E. (2007). "Institutional perspectives on planning: why? where? how?". Obtenido de "Institutional perspectives on planning: why? where? how?".
- Alijarde, I. B. (2003). *Gestión medioambiental y Desarrollo Sostenible en las entidades locales: implicaciones en el área contable y de auditoría*. Obtenido de Gestión medioambiental y Desarrollo Sostenible en las entidades locales: implicaciones en el área contable y de auditoría.
- Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho, El Colegio de México*,. Obtenido de La ciudad, la propiedad privada y el derecho, El Colegio de México,.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)*. Washington, D.C. Obtenido de Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico). Washington, D.C.
- Banco Mundial . (1989).
- Banco Mundial . (2018). *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Obtenido de Datos de libre acceso del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/>,
- Bar, C. (2002). *From Principles to Codification: Prospects for European Private Law*. Recuperado el 28 de Junio de 2022, de From Principles to Codification: Prospects for European Private Law: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=900106.

- Bárcena, M. (2010). *“Las transformaciones del gobierno de la Unión Europea” en Gobernanza global y democracia, México*. Obtenido de “Las transformaciones del gobierno de la Unión Europea” en Gobernanza global y democracia, México.
- Bermejo, G. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo*. Obtenido de <https://mexico.leyderecho.org/plan-nacional-de-desarrollo/>
- Berrones, R. (2005). *“Ciudadanía y administración pública”*. Obtenido de “Ciudadanía y administración pública”.
- BID, B. I. (2006). *Política de las políticas públicas*. Obtenido de Política de las políticas públicas.
- Bogdan, M. (1980). *Unification or Harmonisation: A Critical Analysis of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*. Recuperado el 29 de Junio de 2022, de Unification or Harmonisation: A Critical Analysis of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods: <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/osborne.html>.
- Bovaird, T. (2015). *Public Management and Governance, Routledge, Estados Unidos*. Obtenido de Public Management and Governance, Routledge, Estados Unidos.
- Bulmer. (1994).
- Cabrales, L. F. (2006). *Geografía y Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Geografía y Ordenamiento Territorial.
- Calame , p., & Talmant , A. (1997). *“L’État au coeur, le Meccano de la gouvernance”*. Obtenido de “L’État au coeur, le Meccano de la gouvernance”.
- Cámara de Diputados (2009). La armonización legislativa en las entidades federativas. México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Obtenido de: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/1.%20La%20armonizacion.pdf>
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Planeación*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Cámara, A. B. (29 de Septiembre de 2021). *Coordinación del Programa de planeación ambiental y conservación* . Obtenido de Coordinación del Programa de planeación ambiental y conservación : <https://www.cibnor.gob.mx/investigacion/planeacion-ambiental-y-conservacion>

- Campeche, S. d. (Agosto de 2009). “*Ordenamiento Ecológico Territorial*”. Obtenido de “Ordenamiento Ecológico Territorial”: http://sigeco.ecologia.campeche.gob.mx/ord_eco_ter.
- Canto, M. (2008). *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo* . Obtenido de Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo : <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a2.pdf>
- Cañas, J. A. (2009). “*Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización*”. Obtenido de “Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización”.
- Carpí, J. T. (2003). “*Desarrollo Sostenible y Agenda 21 Local*”, en *Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Obtenido de "Desarrollo Sostenible y Agenda 21 Local”, en *Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*.
- Catalano, N. (1966). *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas* . Obtenido de *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas* .
- CEPAL. (1976). Crecimiento urbano de America Latina. (22), 550. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/8609>
- CEPAL. (2004). *Globalización y desarrollo, Santiago de Chile*. Obtenido de *Globalización y desarrollo, Santiago de Chile*.
- CEPAL., C. E. (2007). *Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile*. Obtenido de *Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile*.
- Chávez, B. V. (2013). *Aspectos normativos e institucionales del ordenamiento ecológico y territorial*. Obtenido de *Aspectos normativos e institucionales del ordenamiento ecológico y territorial*.
- CIAPEM. (Mayo de 2019). *Foro Gobierno Digital Hidalgo 2019* . Obtenido de *Foro Gobierno Digital Hidalgo 2019* : <https://ciapem.org/foro-gobierno-digital-y-politicas-publicas/>
- Cicerón, M. T. (15 de Febrero de 1928). *Los oficios. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*. Obtenido de *Los oficios. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/774/2.pdf>
- CONACYT. (29 de Septiembre de 2021). *Coordinación del Programa de Planeación ambiental y conservación* . Obtenido de *Coordinación del Programa de Planeación ambiental y conservación* :

<https://www.cibnor.gob.mx/investigacion/planeacion-ambiental-y-conservacion>

CONAPO. (18 de Diciembre de 2012). *CATÁLOGO SISTEMA URBANO NACIONAL 2012*. Obtenido de

http://conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012

CONAVI. (2019). *Rezago habitacional*. Obtenido de Rezago habitacional.

CONEVAL. (2019). *Pobreza rural en México diagnóstico para la comisión intersecretarial de desarrollo rural sustentable*. Obtenido de Pobreza rural en México diagnóstico para la comisión intersecretarial de desarrollo rural sustentable.

Congreso del Estado. (14 de Mayo de 2018). Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado De Hidalgo. *Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Del Estado De Hidalgo*, págs. http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-hgo/HID-L-AsenHumDesUrbOrdTerr2018_05.pdf.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (10 de Agosto de 2009). *Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo*. Obtenido de Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo : <https://docs.mexico.justia.com/estatales/hidalgo/ley-de-coordinacion-para-el-desarrollo-metropolitano-del-estado-de-hidalgo.pdf>

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (9 de Agosto de 2010). *Ley Orgánica Municipal para el estado de Hidalgo*. Obtenido de Ley Orgánica Municipal para el estado de Hidalgo : http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (31 de Diciembre de 2016). *Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo*. Obtenido de Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/63Ley%20de%20Planeacion%20y%20Prospectiva%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (13 de Septiembre de 2021). *Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Hidalgo*. Obtenido de Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las

- Mismas para el Estado de Hidalgo: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Obras%20Publicas%20y%20Servicios%20relacionados%20con%20las%20mismas%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (20 de Enero de 2021). *Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Hidalgo*. Obtenido de Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Hidalgo: http://legismex.mty.itesm.mx/estados/ley-hgo/HID-L-PrevGestInRes2021_01.pdf
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (28 de Marzo de 2022). *Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo*. Obtenido de Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Asentamientos%20Humanos,%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial.pdf
- Consejo Estatal de Población . (2019). *Zonas metropolitanas*. Obtenido de Zonas metropolitanas: <http://poblacion.hidalgo.gob.mx/pag/zm.html>
- Contreras, D. F. (Octubre de 2012). *PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO PARA LA GESTIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN UN MUNICIPIO* . Obtenido de PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO PARA LA GESTIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN UN MUNICIPIO : <https://www.eumed.net/rev/delos/15/fcrb.pdf>
- CONURBA. (2013). *Planes de Desarrollo Urbano*. Obtenido de <http://conurbamx.com/home/planes-de-desarrollo-urbano/>
- Coppedge, M. (1996). «*El concepto de la gobernabilidad. Modelos positivos y negativos*». Obtenido de «El concepto de la gobernabilidad. Modelos positivos y negativos».
- Coscolluela, L. (1991). *Manual de Derecho administrativo*. Obtenido de Manual de Derecho administrativo.
- Cruz Badillo, I. (2012). *La modernización administrativa estatal en Hidalgo: situación*

- y perspectivas. Obtenido de La modernización administrativa estatal en Hidalgo: situación y perspectivas: https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5011/la_modernizacion.pdf
- Czempiel, R. y. (1992).
- Daniel Fuentes Contreras, J. I. (Octubre de 2012). *PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO PARA LA GESTIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN UN MUNICIPIO*. Obtenido de PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO PARA LA GESTIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN UN MUNICIPIO: <https://www.eumed.net/rev/delos/15/fcrb.pdf>
- Delgadillo, J. (2008). *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. . Obtenido de Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio. .
- Deubel, R. (2007). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Auroras; . Obtenido de Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Auroras;
- Diccionario de la Lengua española . (2014). *Voz: “Armonizar”, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Vigésima Tercera Edición, Madrid, España*. Obtenido de *Voz: “Armonizar”, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Vigésima Tercera Edición, Madrid, España*.
- Erdmenger, C. (1998). *From business to municipality– and back*. Obtenido de *From business to municipality– and back*.
- ESAN, U. (20 de Noviembre de 2018). *Como evaluar un proyecto sostenible* . Obtenido de *Como evaluar un proyecto sostenible* : <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2018/11/como-evaluar-un-proyecto-sostenible/>
- Española, A. d. (2014). *Diccionario de Lengua Española*. (R. A. Española, Editor) Obtenido de <https://dle.rae.es/de>
- Española, D. d. (3 de Agosto de 2015). Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/26.pdf>
- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. USA: Cornell University Press.
- Farinós, J. (2008). “*Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*”. Obtenido de “*Gobernanza territorial para el desarrollo*

sostenible: estado de la cuestión y agenda" .

- Fernández, M. (2016). *Introducción al Derecho Comercial Internacional*. Obtenido de Introducción al Derecho Comercial Internacional.
- Fernández, M. R. (2009). *Introducción al Derecho Comercial Internacional* . Obtenido de Introducción al Derecho Comercial Internacional .
- Ferrero, M. (2010). *La necesidad de instaurar el espacio público, México.* . Obtenido de La necesidad de instaurar el espacio público, México. .
- Freeman, J. (2000). «*Ihe private role in públic governance*». Obtenido de «Ihe private role in públic governance».
- García, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900–2006). *Invest. Geog [online](71)*, 102-121. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112010000100009
- García, E. D. (2011). *Zonas Metropolitanas en el Estado de Hidalgo y cooperacion intermunicipal*. Obtenido de Zonas Metropolitanas en el Estado de Hidalgo y cooperacion intermunicipal.: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200007
- García, S. B. (2007). *Evaluación y cartografía de paisajes visuales en planificación ambiental*. Obtenido de Evaluación y cartografía de paisajes visuales en planificación ambiental.
- Garita, A. (2015). *Armonización Normativa*. Recuperado el 29 de Junio de 2022, de Armonización Normativa: https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Armonizacion_normativa.pdf
- Garza, G. (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México. El Colegio de México, México*. Obtenido de Una década de planeación urbano-regional en México. El Colegio de México, México.
- Garza, G. (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México*. Obtenido de Una década de planeación urbano-regional en México.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2016). *Hidalgo. Indicadores demográficos*. Obtenido de <http://poblacion.hidalgo.gob.mx/pdf/proyecciones%20hgo%20web.pdf>
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2016). *Planes Municipales de Desarrollo*. Obtenido de <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/>

- Gobierno del Estado de Hidalgo. (14 de Mayo de 2018). *Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/16Ley%20de%20Asentamientos%20Humanos,%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial.pdf
- Goldring. (1978). *Unification and Harmonisation of the Rules of Law*. Recuperado el Junio de de de 29 , de Unification and Harmonisation of the Rules of Law: , <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/FedLawRw/1978/20.pdf>
- Gómez RD, Y. C. (2009). *Manual de gestión de Proyectos*. Medellín: Universidad de Antioquia; . Obtenido de Manual de gestión de Proyectos. Medellín: Universidad de Antioquia; .
- Gopalan. (2003). *Transitional Commercial Law: The Way Forward*. Recuperado el 30 de Junio de 2022, de Transitional Commercial Law: The Way Forward: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1197&context=auilr>
- Guardamagna, M. (Abril de 2019). *El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio*. Obtenido de El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212019000101003
- Gutiérrez, J. J. (2009). Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre un proceso de evolución. *Urbano*, 12(19), pp. 52-63.
- Gutierrez, J.J. (2013). *La Planeación Urbana en México: retos y perspectivas desde la agenda internacional*. (Vol. 29). Toluca, Estado de México.: Revista de Urbanismo. doi:10.5354/0717-5051.2013.30137
- Gutiérrez, M. F. (2010). "Gobernanza, globalización y nueva gestión pública en América Latina". Obtenido de "Gobernanza, globalización y nueva gestión pública en América Latina".
- Hernández, A. (2010). "La participación de las identidades locales en la gobernabilidad: mercado de trastos o institucionalización" en *Gobernanza global y democracia, México*:. Obtenido de "La participación de las

identidades locales en la gobernabilidad: mercado de trastos o institucionalización” en Gobernanza global y democracia, México:.

- IMCO. (2014). *Índice de Competitividad Forestal Estatal* . Obtenido de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/Índice_Forestal_2014.pdf
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado el 29 de Junio de 2022, de Censo de Población y Vivienda 2010: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI. (2010). *Viviendas particulares habitadas por entidad federativa según material durable en pisos, 1990 a 2010*. Recuperado el 29 de Junio de 2022, de https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=Vivienda_03&bd=Vivienda
- INEGI. (2015). *Actividades económicas Indicadores por Entidad Federativa*. Recuperado el 29 de Junio de 2022, de Actividades económicas Indicadores por Entidad Federativa: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI. (2015). *INEGI*. Recuperado el 29 de Junio de 2022, de <http://www.inegi.gob.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa6/19/LuciaJuarez.pdf>
- INEGI. (2015). *Viviendas particulares habitadas*. Recuperado el 29 de Junio de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/temas/vivienda/>
- Iracheta, A. (2012). “*Transición política y gobernanza territorial en México*”. Obtenido de “Transición política y gobernanza territorial en México”.
- Jaime, F. M. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Obtenido de Introducción al análisis de políticas públicas: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf
- Jimenez, R. H. (Junio de 2017). *Análisis preliminar de la Ley General de Asentamientos humanos, ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano*. Obtenido de Análisis preliminar de la Ley General de Asentamientos humanos, ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano.: <http://seduv.edomexico.gob.mx/docs/metro/leyasentamientos.pdf>
- Jiménez, R. H. (Junio de 2017). *Análisis preliminar de la Ley General de Asentamientos humanos, Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano* . Obtenido de Análisis preliminar de la Ley General de Asentamientos humanos,

- Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano. :
<http://seduv.edomexico.gob.mx/docs/metro/leyasentamientos.pdf>
- Keily, T. (2003). *Harmonisation and the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*. Recuperado el 30 de Junio de 2022, de Harmonisation and the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods: http://www.njcl.fi/1_2003/article3.pdf.
- Kettl , D. (2002). *En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una Cebolla* . Obtenido de En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una Cebolla .
- Kickert. (1993). *Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management*. Obtenido de Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management.
- Kooiman. (1993). *Modern governance. New government-society tntetocions*. Obtenido de Modern governance. New government-society tntetocions.
- Kooiman. (1993). *Modern governance. New government-society tntetocions*. Obtenido de Modern governance. New government-society tntetocions.
- Law, I. I. (20 de Myo de 1988). *UNIDROIT Convention on International Financial Leasing*. Recuperado el 29 de Junio de 2022, de UNIDROIT Convention on International Financial Leasing: <http://www.unidroit.org/english/implement/i-88-l.pdf>.
- Lerner, P. (2004). *Sobre armonización, derecho comparado y la relación entre ambos*. Recuperado el 2022 de Junio de 28, de Sobre armonización, derecho comparado y la relación entre ambos: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332004000300004
- Lewis, L. (2005). *Environmental audits in local government: a useful means to progress in sustainable development*. Obtenido de Environmental audits in local government: a useful means to progress in sustainable development.
- Lima Ribeiro, V. P., & Guzmán, C. A. (2009). Las Políticas Públicas en favor del Desarrollo Sostenible en Portugal. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VII (11), 363-397. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96011647011.pdf>
- Márcio Cruz , P., & Bodnar , Z. (2009). *El clima como necesidad de gobernanza transnacional*. Obtenido de El clima como necesidad de gobernanza

transnacional.

Martínez, A. (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Obtenido de La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia.

Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial*. Universidad pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Mayntz. (1998). *New challenges to governance theory*. Obtenido de New challenges to governance theory.

Mayntz. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Obtenido de El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna.

Méndez, H. y Pascale, C. (2014). *Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica*. Chile, FAO.

Metrópolis, A. M. (2011). *Gobernanza Urbana Integrada*. Obtenido de Gobernanza Urbana Integrada.

Michele, R. d. (19 de Mayo de 2002). *Conflicts of Interests and Transparency*. Obtenido de Conflicts of Interests and Transparency.

Moller, C. (Diciembre de 2010). *La reparación del daño y la efectiva protección de los derechos humanos*. Obtenido de La reparación del daño y la efectiva protección de los derechos humanos.

Montaño. (11 de Agosto de 2017). Hacia la construcción de políticas públicas en Hidalgo. *MILENIO*, pág. 1. Obtenido de Milenio, Hacia la construcción de políticas públicas en Hidalgo: <https://www.milenio.com/opinion/alfredo-alcala-montano/voz-ciudadana/hacia-la-construccion-de-politicas-publicas-en-hidalgo>

Montaño, A. A. (11 de Agosto de 2017). *Hacia la construcción de políticas públicas en Hidalgo*. Obtenido de Hacia la construcción de políticas públicas en Hidalgo: <https://www.milenio.com/opinion/alfredo-alcala-montano/voz-ciudadana/hacia-la-construccion-de-politicas-publicas-en-hidalgo>

Montesinos Julve, V., & Brusca Alijarde, I. (2005). *Iniciativas de los ayuntamientos españoles para la mejora de la gestión y la calidad de los servicios*. Obtenido de Iniciativas de los ayuntamientos españoles para la mejora de la gestión y la calidad de los servicios.

Montiel, L. E. (2010). "Gobernanza y democracia en América Latina en un contexto de globalización" en *Gobernanza global y democracia, México*. Obtenido de "Gobernanza y democracia en América Latina en un contexto de

- globalización" en Gobernanza global y democracia, México:.
- Moreno, J. (2000). *“De la ‘Gobernanza’ o la Constitución Política del Neoliberalismo”*. Obtenido de “De la ‘Gobernanza’ o la Constitución Política del Neoliberalismo”: www.nudo.50.org/viento_sur/ultimo/htm.
- Muller, L. (2009). *Reflexiones en torno al concepto de gobernanza global y su impacto en el ámbito jurídico*. Obtenido de Reflexiones en torno al concepto de gobernanza global y su impacto en el ámbito jurídico.
- Naciones Unidas . (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- ONU. (20 de Junio de 2017). *Tendencias del desarrollo urbano en México*. Obtenido de Tendencias del desarrollo urbano en México: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico>
- ONU. (16 de Mayo de 2018). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. Obtenido de Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>
- ONU Habitat. (Abril de 2019). *La vivienda en el centro de los ODS en México*. Obtenido de La vivienda en el centro de los ODS en México: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-vivienda-en-el-centro-de-los-ods-en-mexico>
- Ostrom, E. (2000). *El Gobierno de los bienes comunes* . Obtenido de El Gobierno de los bienes comunes : <https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/El%20gobierno%20de%20los%20bienes%20comunes.pdf>
- Palacio, S. y. (2004). *“La experiencia mexicana en la elaboración de los programas estatales de ordenamiento territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM ”* . Obtenido de “La experiencia mexicana en la elaboración de los programas estatales de ordenamiento territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la

- participación del Instituto de Geografía de la UNAM ". .
- Pallares, F. (1988). *Las Políticas Publicas: El Sistema Político en Acción* . Obtenido de Las Políticas Publicas: El Sistema Político En Acción : file:///C:/Users/domin/Downloads/Dialnet-LasPoliticPublicas-27007%20(1).pdf
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO. Obtenido de Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
- PEDH. (2016-2022). *Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo*. Recuperado el 30 de Junio de 2022, de Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo: <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/docs/PlanEstatal.pdf>
- Peters. (2003). *La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?* Obtenido de La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?
- Peters, B. Guy. (1980). *Globalization. institutions and governance*. Obtenido de Globalization. institutions and governance.
- Peters, G. (2011). "*Globalización, gobernanza y estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*". Obtenido de "Globalización, gobernanza y estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar".
- Pierre. (2000). *Governance, Politics and the State*. Obtenido de Governance, Politics and the State.
- Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo*. (2016-2022). Obtenido de Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo: <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/docs/PlanEstatal.pdf>
- Prats . (1997). *Porunos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social*. Obtenido de Porunos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social.
- Prats . (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza*. Obtenido de De la burocracia al management. Del management a la gobernanza.
- Prats. (2005). *Gobernanza, diálogo euro-iberoamericano, Madrid:*. Obtenido de Gobernanza, diálogo euro-iberoamericano, Madrid:.
- Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. (2021-2024).

- Obtenido de Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano-2021-2024>
- Quintana, D. C. (16 de Noviembre de 2017). *América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo*. Obtenido de <https://www.elobservador.com.uy/nota/america-latina-es-la-region-mas-urbanizada-del-mundo-en-desarrollo-20171116500>
- Quiñones, E. O. (Junio de 2008). *Guía sobre diseño y gestión de política pública* . Obtenido de Guía sobre diseño y gestión de política pública : <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2011.Guia%20sobre%20gestion%20y%20diseno%20de%20la%20politica%20publica.pdf>
- Quiroz, J. d. (s. f). *Gobernanza y Paradigma Transnacional* . Obtenido de Gobernanza y Paradigma Transnacional .
- Retortillo, M. (1983). *La gobernanza hoy*. Obtenido de La gobernanza hoy.
- Rhodes. (1997). *Strategies for the public sector, London*:. Obtenido de Strategies for the public sector, London:.
- Rhodes. (2000). «*Governance and Public Administration*». Obtenido de «Governance and Public Administration».
- Rhodes. (2003). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. . Obtenido de Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. .
- Rodríguez Fernández , Maximiliano ;. (2016). *Introducción al Derecho Comercial Internacional*. Obtenido de Introducción al Derecho Comercial Internacional.
- Rodríguez, M. S. (2007). *Armonización legislativa en materia de salvataje de empresas en el Mercosur. ¿Una quimera o una necesidad?* Recuperado el 30 de Junio de 2022, de Armonización legislativa en materia de salvataje de empresas en el Mercosur. ¿Una quimera o una necesidad?
- Rosete, F. (2006). *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México. Una perspectiva institucional. Semarnat/INE, México*. Obtenido de Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México. Una perspectiva institucional. Semarnat/INE, México.
- Rosete, F. (2006). *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México*. Obtenido de Semblanza histórica del ordenamiento ecológico

territorial en México.

- Sabatier, P. (5 de Junio de 1984). “*Faculty Interest in Policy-Oriented Advising and Research*”,. Obtenido de “Faculty Interest in Policy-Oriented Advising and Research”,.
- Salazar, I. y. (2013). *La política de ordenamiento Territorial en México: De la teoría a la práctica*. Obtenido de La política de ordenamiento Territorial en México: De la teoría a la práctica.
- Salazar, M. T. (2013). *La política de ordenamiento Territorial en México: De la teoría a la práctica*. Obtenido de La política de ordenamiento Territorial en México: De la teoría a la práctica: <http://www.igg.unam.mx/geoigg/biblioteca/biblioteca.html>
- Salgado, A. (2010). *Globalización y crisis de la política: la necesidad de instaurar el espacio público, México*. Obtenido de Globalización y crisis de la política: la necesidad de instaurar el espacio público, México.
- Sánchez. (2002). *Gestión pública y governance, México*:. Obtenido de Gestión pública y governance, México:.
- Sánchez, G. (2002). *Planificación y Urbanismo de la Revolución Mexicana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Sánchez, G. (2011). *Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México*. Obtenido de Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México.: <<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>>
- Sánchez, J. (2006). *Gestión Pública y Gobernanza*. Obtenido de Gestión Pública y Gobernanza.
- Santillán, M. (2013). *Asentamientos irregulares deterioran el ambiente*. Obtenido de http://ciencia.unam.mx/leer/233/Asentamientos_irregulares_deterioran_el_a_mambiente
- Scharpf. (1993). *Games in hierarchies and networks: Introductlon*. Obtenido de Games in hierarchies and networks: Introductlon.
- Schiavo, S. (1999). *Managing Government Expenditure*. Asian Development Bank. Obtenido de Managing Government Expenditure. Asian Development Bank.
- Secretaría de economía. (2016). *Información Económica y Estatal*. Obtenido de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/113594/hidalgo.pdf>

- Secretaría de Gobernación. (28 de 11 de 2016). *Diario Oficial de la Federación*.
Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5462755&fecha=28/11/2016
- SEDATU. (25 de Junio de 2020). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020 . 2024*. Obtenido de Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020 . 2024:
<https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-sectorial-de-desarrollo-agrario-territorial-y-urbano-2020-2024>
- SEDATU. (25 de Junio de 2020). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024*. Obtenido de Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024:
<https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-sectorial-de-desarrollo-agrario-territorial-y-urbano-2020-2024>
- SEDESOL. (2009). *Metodología para la elaboración de programas municipales de ordenamiento territorial*. . Obtenido de Metodología para la elaboración de programas municipales de ordenamiento territorial.
- SEDESOL, C. e. (2005). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México* . Obtenido de Delimitación de las zonas metropolitanas de México .
- SEGOB. (02 de Junio de 2021). *PROGRAMA Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024*. Obtenido de PROGRAMA Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024.
- SEMARNAT. (2012). *“Acuerdo por el que se expide el Ordenamiento Ecológico General”*. Obtenido de “Acuerdo por el que se expide el Ordenamiento Ecológico General”:
<http://www.Semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/decretados_201208t.
- SEMARNAT. (2013). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. Obtenido de Estrategia Nacional de Cambio Climático.
- SEMARNAT. (2015). *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México*. . Obtenido de Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. :
http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/pdf/
- SEMARNAT. (17 de Marzo de 2021). *Ordenamiento Ecológico del Territorio*. Obtenido de Ordenamiento Ecológico del Territorio:
<https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/ordenamiento->

ecologico-del-territorio

SHF y Cidoc A.C. (29 de Mayo de 2013). *Estado actual de la vivienda en México 2012*.

Obtenido de www.shf.gob.mx

SIPINNA, S. E. (2021). *Instrumentos de Política Pública*. Obtenido de Instrumentos de Política Pública: <http://sipinna.hidalgo.gob.mx/pag/insPolPub.html>

Smith. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press. Obtenido de Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder, Westview Press.

Sobrino, J. (1993). *Gobierno y administración metropolitana y regional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México. Obtenido de Gobierno y administración metropolitana y regional, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Somoza, J. (2013). *Gobernanza Urbana, Competitividad y Procesos de Renovación en las Ciudades Medias Españolas*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Obtenido de Gobernanza Urbana, Competitividad y Procesos de Renovación en las Ciudades Medias Españolas, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles: <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1535/1455>

Sotelsek, D. (2002). Planificación y evaluación de proyectos sociales. Rodríguez, y Sotelsek, D. (Coords). Apuntes sobre bienestar social. pp. 147-192. Universidad de Alcalá.

Stein, E. H. (2007). *Instituciones democráticas: procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. Visiones del Desarrollo en América Latina*. CEPAL/ CIDOB. Obtenido de Instituciones democráticas: procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. Visiones del Desarrollo en América Latina. CEPAL/ CIDOB.

Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. Gac Sanit, 15 (3), 259-264.

Subirats, J. et al (2005). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España, Ariel.

Tello, N., & de la Peña, J. (Junio de 2013). Estructuras sociales y gobierno. *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 24(1), 256-263. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=931/93126348014>

Territorial, D. (2020). *Estrategia Nacional de Ordenamiento territorial*. Obtenido de Estrategia Nacional de Ordenamiento territorial : http://comisiones.senado.gob.mx/desarrollo_urbano/reu/docs/proyecto_ENO

T_extenso.pdf

- Tinoco, J. L. (2005). *Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos, en Memorias del Seminario La Armonización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México*. Obtenido de Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos, en Memorias del Seminario La Armonización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México.
- Tovar García, E. (Agosto de 2011). Zonas metropolitanas en el estado de Hidalgo y cooperación intermunicipal*. *Argumentos*, 24(66). Obtenido de Zonas metropolitanas en el estado de Hidalgo y cooperación intermunicipal*: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200007#notas
- UNDP. (Enero de 1997). *Reconceptualising Governance, Discussion*. Obtenido de Reconceptualising Governance, Discussion.
- Williamson, O. E. (1979). *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*. Obtenido de Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations.
- Wong, P. (2010). “*Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI*”. Obtenido de “Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI”.

Anexo Metodológico

Al abordar el problema de la armonización es necesario hacer ciertas precisiones, puesto que la apreciación del problema cambia de acuerdo al contexto, es por ello que en el presente apartado se aborda una propuesta metodológica de corte mixto: cuantitativa y cualitativo, con la finalidad de dar respuesta al objetivo general de la tesis, dado que se trata de una propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos para la gestión sostenible del territorio como política pública para en estado de Hidalgo.

Este método puede considerarse como un campo de estudio mismo, al tiempo que un método de control y desde la perspectiva como método, es empleado para la comprobación de afirmaciones expresadas en el análisis de instrumentación de políticas públicas. Tales comprobaciones pueden llevarse a cabo mediante experimentos, análisis estadísticos, estudios de evolución histórica o mediante el análisis comparado.

Así, para la estrategia cuantitativa se realiza el diseño e implementación de un cuestionario dirigido a los directores de las Oficinas de Desarrollo Urbano de los 25 municipios de diferentes regiones del estado. Incorporando seis dimensiones: la primera, refiere a la planeación si el municipio cuenta con un plan o programa de ordenamiento territorial o ecológico con antigüedad menor a 5 años. La segunda tiene que ver con la vinculación inter-municipal, si el municipio lleva a cabo acciones de coordinación. La tercera, refiere a los aspectos legales que tiene que ver con la existencia de un área jurídica que se encarga de observar la aplicación pertinente de la legislación federal, estatal y legal correspondiente a las acciones normales de la dependencia municipal. La cuarta, si el municipio cuenta con una instancia operativa o un sistema que promueva la participación ciudadana en materia de gestión del territorio. Y la sexta conocer si los municipios cuentan con un sistema o procedimientos en materia de profesionalización de sus funcionarios públicos.

Donde a partir de estadísticas descriptivas, se obtiene información referente al conocimiento, instrumentación y especialistas con conocimiento

técnico, en el ordenamiento del territorio y sus capacidades de instrumentarlos en sus municipios. La aplicación del instrumento se realizó mediante un formulario electrónico para recopilar la información mencionada. En la tabla 1 se especifica el total de preguntas realizadas para la obtención de la información.

Cuadro 4. Preguntas del Cuestionario dirigido a funcionarios públicos encargados del área de Desarrollo Urbano y Obras Publicas de los 25 Municipios en el Estado de Hidalgo.

Titulo	Pregunta
Plan de Ordenamiento Territorial	¿El Municipio cuenta con un plan o programa de ordenamiento territorial o ecológico con antigüedad menor a 5 años?
Comité de planeación Municipal	¿Existe un comité o cuerpo colegiado de planeación municipal?
Vinculación con otros municipios	¿La Secretaría, Dirección o directamente a través del Municipio lleva a cabo acciones de coordinación y vinculación con otros municipios?
Forma parte de una Zona Metropolitana	¿El Municipio es parte de una Zona Metropolitana?
Documento diagnostico	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un documento que sea considerado como

	diagnóstico?
Participación en consejo	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿Existe un documento que formalice la participación del municipio en un consejo o comisión con los municipios de la zona metropolitana?
Programa de Zona Metropolitana	En caso de que el municipio sea parte de una Zona Metropolitana, ¿existe un programa de la Zona Metropolitana?
Área Jurídica	¿Existe un área jurídica que se encarga de observar la aplicación pertinente de la legislación federal, estatal y legal correspondiente a las acciones normales de la dependencia?
Reglamento Aprobado	¿Cuenta la Secretaría o Dirección con un Reglamento Interior o Manual de Organización o similar, debidamente aprobado según acuerdo del Ayuntamiento?

Participación Ciudadana	¿La Secretaría, Dirección y/o el Municipio cuenta con una instancia operativa o un sistema que promueva la participación ciudadana en materia de gestión del territorio?
Opinión ciudadana	¿Existe un programa y/o mecanismo para incluir la opinión y las recomendaciones de los ciudadanos en materia territorial?
CC en seguimiento	¿Existen mecanismos de consulta ciudadana establecidos periódicamente para la planeación y seguimiento de políticas y programas?
CC en evaluación	¿La Secretaría, Dirección y/o El Municipio lleva a cabo consultas ciudadanas para la evaluación de su gestión administrativa en el ámbito territorial?
Sistema de Registro	¿Cuenta la Secretaría o Dirección con un sistema de registro (sean líneas telefónicas, módulos, buzones físicos o electrónicos),

	<p>sistematización, personas responsables de recepción, atención y control de asuntos, y estándares de atención (folio de asuntos, recibo al ciudadano, plazo de respuesta)?</p>
<p>Transparencia y acceso</p>	<p>¿Existe un sistema municipal en materia de transparencia y acceso a la información pública?</p>
<p>Portal de Información Pública</p>	<p>¿Se cuenta con portal electrónico municipal donde se publique información de la Secretaría o Dirección?</p>
<p>Profesionalización</p>	<p>¿La Secretaría o Dirección cuenta con sistemas o procedimientos en materia de profesionalización de sus funcionarios públicos?</p>
<p>Capacitación</p>	<p>¿Existe un diagnóstico de necesidades de capacitación para funcionarios públicos? No mayor a 3 años</p>
<p>Reclutamiento</p>	<p>¿Existe un procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de personal para la Secretaría o Dirección?</p>

Evaluación	¿Existe un sistema o procedimiento de evaluación de desempeño para funcionarios públicos adscritos a la Dirección o Secretaría?
Reglamento	¿Se cuenta con un reglamento, sistema o mecanismo transparente y estandarizado de promoción del personal?

Fuente: Elaboración propia

Partiendo de la experiencia generada en el apartado anterior, se presenta la generación de un marco legal con base en aquello implementado en Hidalgo sobre la materia. Ante la necesidad de asegurar la armonización en las políticas públicas, el marco debe enfocarse en la normativa efectivamente implementada en el estado. Cada Congreso estatal cuenta con sus propios mecanismos sobre el tema de la congruencia tanto al nivel superior, como entre la normativa de la entidad misma.

En tal sentido existen múltiples propuestas, las cuales avanzan de diversas formas hacia el mismo objetivo armonización de políticas públicas. Si bien algunas figuras pueden no ser trasladadas a otras entidades sin la necesidad de generar un marco adecuado, esto no implica que no puedan ser implementadas con las adecuaciones correctas.

En lo que respecta a la estrategia cualitativa se dividió en dos partes, la primera se revisaron leyes y decretos que refieren al ordenamiento territorial, para conocer que artículos aluden a cómo se debe atender el ordenamiento y gestión del territorio en el estado de Hidalgo. Y la segunda, se consultó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales del estado de Hidalgo (INEGI, 2021), donde se consideraron los temas que estuvieron

contemplados en algún instrumento jurídico en materia territorial en los 84 municipios del estado.

Este cuestionario tiene el objetivo de obtener información sobre el conocimiento y experiencia de los funcionarios públicos de las áreas dedicadas al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, acerca de la existencia de instrumentos de planeación urbana y su grado de aplicación en los Municipios.

En lo que respecta a la estrategia cualitativa se dividió en dos partes, la primera se revisaron leyes y decretos que refieren al ordenamiento territorial, para conocer que artículos aluden a cómo se debe atender el ordenamiento y gestión del territorio en el estado de Hidalgo. Y la segunda, se consultó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales del estado de Hidalgo (INEGI, 2021), donde se consideraron los temas que estuvieron contemplados.

Este cuestionario tiene el objetivo de obtener información sobre el conocimiento y experiencia de los funcionarios públicos de las áreas dedicadas al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, acerca de la existencia de instrumentos de planeación urbana y su grado de aplicación en los Municipios.

Parte I.

Sección A. Instrumentos vinculados a la planeación urbana

1. ¿Usted sabe si el municipio o dependencia cuenta con algún instrumento vinculado a la planeación urbana?
2. ¿Si los tiene, sabe cuáles son? ¿Podría enunciarlo(s)?
3. ¿Si no los tiene, sabe la razón?

Sección B. Si la respuesta es que SI cuenta con al menos un instrumento vinculado a la planeación urbana

4. ¿El plan o programa vinculado a la planeación urbana que tiene el municipio, está actualizado o vigente?
5. ¿El plan o programa vinculado a la planeación urbana que tiene el municipio, está dictaminado por la dependencia de orden de gobierno federal o estatal, en

su caso?

6. ¿El plan o programa vinculado a la planeación urbana que tiene el municipio, cuenta con inscripción al registro público de la propiedad y el comercio?
7. ¿Sabe si el instrumento vinculado a la planeación urbana, contó con la participación social para su elaboración?
8. Si la respuesta es si, ¿tiene la dependencia evidencias de esa participación?
9. Si la respuesta es no, ¿sabe porque no se llevó a cabo dicha participación?

Sección C. Si la respuesta es que NO cuenta con al menos un instrumento vinculado a la planeación urbana

10. ¿En su opinión, a que atribuye la falta de instrumentos vinculados a la planeación urbana en la dependencia o institución?
11. ¿Bajo qué criterios norma el ayuntamiento o la dependencia el desarrollo urbano?
12. ¿Tiene el ayuntamiento o la dependencia, lineamientos específicos de gestión sustentable del territorio?
13. ¿Han establecido alguna relación institucional con alguna dependencia del orden de gobierno federal o estatal para gestionar algún instrumento vinculado a la planificación urbana?
14. ¿Cómo controlan o mitigan la aparición de asentamientos irregulares en el territorio?
15. ¿Tienen alguna política pública específica para atender el fenómeno de los asentamientos irregulares?
16. ¿Tienen identificada la superficie que está afectada por asentamientos de carácter irregular en el territorio?
17. ¿En caso de tener identificada la superficie que está afectada por asentamientos irregulares, sabe el estatus legal de dicha superficie? ¿es ejidal o propiedad privada?
18. ¿Tiene el ayuntamiento o la dependencia, alguna política pública para la adquisición de reserva territorial?
19. ¿Tiene el ayuntamiento o la dependencia, algún programa de política pública

o convenio con alguna otra instancia para la regularización de los asentamientos irregulares?

Sección D. Perfil del servidor público

Nombre.

Profesión o especialidad

Años de experiencia en el servicio público

Puesto que ocupa o que ha ocupado en el servicio público

¿Conoce la normativa que rige sus funciones como servidor público?

¿Ha propuesto o piensa proponer alguna política pública para la gestión sustentable del territorio?

Sección E. Datos del encuestador

Nombre:

Profesión:

Teléfono:

e-mail:

Organización:

Fecha de aplicación del instrumento:

Tiempo máximo de aplicación:

La estructura de la tabla 2 se presenta la información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales para el estado de Hidalgo (2021), la que se organizó tomando en cuenta los instrumentos jurídicos en materia territorial.

**Cuadro 5. Instrumentos Jurídicos en Materia Territorial. Secretaria de
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Estado de Hidalgo**

Municipio demarcación territorial	¿Existió algún instrumento jurídico en materia territorial?			Temas que estuvieron contemplados en algún instrumento jurídico							Total de instrumentos por municipio	
	SÍ	No	No se sabe	Reservas territoriales	Asentamientos	Movilidad	Resiliencia	Gestión integral de riesgos	Asentamientos	Otro		No se sabe
Total												

Fuente: Elaboración propia

La finalidad es tener información generada desde el INEGI, lo que permite conocer que instrumentos se implementan por los funcionarios encargados instrumentar las leyes referentes al ordenamiento territorial y, con información obtenida con documentos generados por organismos federales en la materia. Con lo anterior más la experiencia personal en el ejercicio público como funcionario municipal y estatal, en el área de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, se elaboró una propuesta de mecanismos de armonización de instrumentos, para la gestión sostenible del territorio como política pública en el estado de Hidalgo.

ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL ÓRGANO DE APOYO DE LAS ACTIVIDADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE _____, HIDALGO, DENOMINADO UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

_____, Presidente Municipal de _____, Hidalgo, en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 141, fracciones II y XII; artículo 144, fracciones I y III, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo; y los artículos 3, 7, 26, 5, 60 (fracción I, incisos a, y c; y fracción II, incisos a y c), de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo;

CONSIDERANDO

[Justificación para crear la UNEDE...]

Que es necesario crear y operar un conjunto de herramientas para guiar al Gobierno Municipal en el cumplimiento de sus responsabilidades legales.

Que al desempeño de las acciones de la Administración Pública corresponde su evaluación a través de indicadores debidamente definidos y medibles.

Que se requiere una unidad de trabajo dentro del Gobierno Municipal que implemente políticas públicas con una visión amplia encaminadas al proceso de evaluación del desempeño del conjunto de las dependencias integrantes de la Administración Pública Municipal.

Que es importante el fortalecimiento de las capacidades institucionales para el desempeño de sus obligaciones legales.

Que es necesario crear un órgano de apoyo a las actividades del Presidente Municipal, desde una perspectiva integral que instrumente las políticas públicas para evaluar el desempeño de las dependencias integrantes de la Administración Pública Municipal.

Por todo lo anterior, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL ÓRGANO DE APOYO DE LAS ACTIVIDADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE _____, HIDALGO, DENOMINADO UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

Primero. - Se crea el órgano de apoyo a las actividades del Presidente Municipal para formular y ejecutar acciones específicas encaminadas a la evaluación del desempeño del conjunto de los componentes de la Administración Pública Municipal.

Este órgano acordará directamente con el Presidente Municipal el despacho de los asuntos que le sean encomendados mediante este Acuerdo.

Segundo. - Para los efectos del Acuerdo, se entenderá como Evaluación del Desempeño al ejercicio normal y periódico encaminado a señalar la pertinencia de las áreas o unidades que conforman la Administración Pública Municipal con respecto a las obligaciones legales que le competen; enmarcado en parámetros de eficiencia, eficacia, calidad y ejercicio presupuestal.

Tercero. - La Unidad de Evaluación del Desempeño tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer políticas administrativas generales en materia de evaluación del desempeño.
- II. Precisar los objetivos, estructura, etapas y tipos de indicadores para realizar la evaluación del desempeño.
- III. Realizar la evaluación del desempeño.
- IV. Proponer los mecanismos, estrategias y líneas de acción específicas para atender las áreas de oportunidad que se detecten al realizar sus tareas de evaluación.
- V. Elaborar un calendario de trabajo que involucre a todas las unidades administrativas para darle coherencia al proceso de evaluación, que considere los resultados por etapas.

VI. Diseñar y administrar el Sistema de Información de la Gestión.

VII. Las demás que le atribuyan otros ordenamientos.

Cuarto. - Las dependencias de la Administración Pública Municipal están obligadas a proporcionar a la Unidad de Evaluación del Desempeño la información que ésta solicite para el ejercicio de sus funciones.