



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

PROYECTO TERMINAL

**GOBERNANZA METROPOLITANA: PROPUESTA DE INTERVENCIÓN
GUBERNAMENTAL PARA LA CREACIÓN DEL CONSEJO
METROPOLITANO DE MOVILIDAD DE LA ZONA METROPOLITANA
DE PACHUCA**

**Para obtener el grado de
Maestro en Gobierno y Gestión Local**

PRESENTA

Daniel Alemán Méndez

Director

Dr. Juan Antonio Taguenca Belmonte

Codirector

Dr. Gustavo Martínez Valdez

Comité tutorial

Dr. Bernabé Lugo Neria

Dr. Guillermo Eduardo Lizama Carrasco

Pachuca de Soto; Hidalgo, junio de 2026

No. Of. MGGL/009/2026

Asunto: Autorización de impresión

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

El Comité Tutorial del **PROYECTO TERMINAL** del programa educativo de posgrado titulado **"Gobernanza Metropolitana: Propuesta de Intervención Gubernamental para la Creación del Consejo Metropolitano de Movilidad de la Zona Metropolitana de Pachuca"**, realizado por el sustentante **Daniel Alemán Méndez** con **número de cuenta: 260756** perteneciente al programa de **Maestría en Gobierno y Gestión Local**, 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 de Soto, Hidalgo a 08 de junio de 2026

Aniversario

1961 - 2026 El Comité Tutorial

Dr. Juan Antonio Taguenca Belmonte

Director

Dr. Gustavo Martínez Valdez

Codirector

Dr. Bernabé Lugo Neria
Miembro del Comité

Dr. Guillermo Eduardo Lizama
Carrasco
Miembro del Comité

"Amor, Orden y Progreso"

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.41050
jaacpap_icshu@uaeh.edu.mx
mtria_g_local@uaeh.edu.mx

DEDICATORIA

A Nuka, Gatell, Mixi y Maki. En ese orden llegaron a mi vida y, sin saberlo, estuvieron presentes durante cada etapa de esta investigación, acompañándome con su cariño y silenciosa lealtad.

A mi madre, Mercedes, por su invaluable apoyo, por acompañarme en cada etapa de mi vida y por creer en mí incluso cuando el camino parecía incierto. Este logro también es tuyo.

A mi padre, Miguel (Q. E. P. D.), con esta investigación honro tu deseo de que continuara estudiando y siguiera preparándome.

A mi familia, especialmente a los más pequeños, para que encuentren en este logro un ejemplo de perseverancia y una invitación a creer en el poder de la educación. Confío en que este título no sea el último, sino uno de muchos que, con orgullo, seguirán enriqueciendo la historia de nuestra familia.

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Juan Antonio Taguenca Belmonte, director de esta investigación, por depositar su confianza en mí para desarrollar este proyecto. Gracias por su apoyo inquebrantable, sus valiosas orientaciones, las largas conversaciones académicas y personales, así como por su comprensión y acompañamiento constante a lo largo de este proceso.

Al Dr. Gustavo Martínez Valdez, codirector de esta investigación, por sus invaluable aportaciones durante cada coloquio y por su permanente disposición para orientar este trabajo, aun en la distancia.

Al Dr. Bernabé Lugo Neria, coordinador de la Maestría, por su paciencia, respaldo y compromiso durante mi trayectoria en el programa, así como por su constante interés en la conclusión de este proyecto.

Al Dr. Guillermo Eduardo Lizama Carrasco, jefe del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública, quien desde mi formación de licenciatura despertó en mí el interés por la investigación. Gracias por brindarme la oportunidad de integrarme como asistente de investigación y por las enseñanzas que han contribuido significativamente a mi desarrollo académico y profesional.

A la Dra. Erica Villamil Serrano, directora de Educación Media Superior, por su liderazgo, confianza y motivación. Gracias por ser ese impulso oportuno que me permitió encontrar la determinación necesaria para concluir esta investigación.

A la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), por el apoyo otorgado durante mis estudios de maestría. Gracias a este respaldo fue posible profundizar en el estudio del fenómeno metropolitano y consolidar una línea de investigación que hoy da origen a este trabajo. Esta investigación es también resultado de la confianza depositada en quienes creemos que el conocimiento puede contribuir a la comprensión y atención de los desafíos públicos que enfrentan nuestras ciudades y regiones.

Asímismo, la presente investigación es reflejo de una trayectoria forjada en las instituciones de educación pública. A ellas, y especialmente a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, debo las oportunidades, enseñanzas y experiencias que han marcado mi formación académica y profesional. Orgullosamente, soy hijo de la escuela pública.

ÍNDICE

RESUMEN	IX
ABSTRACT.....	XI
INTRODUCCIÓN	13
I. Planteamiento del Problema	13
II. Justificación	14
III. Objetivos	15
Objetivo General.....	15
Objetivos Específicos	15
IV. Metodología	16
CAPÍTULO 1.	17
GOBERNANZA METROPOLITANA.....	17
Introducción.....	17
1.1 Antecedentes.....	17
1.2 La Gobernanza en Europa	21
1.3 La Gobernanza en América Latina.....	24
1.4 La Gobernanza en México.....	25
1.5 Niveles de Gobernanza: de lo Meta a lo Micro	28
1.6 Gobernanza Metropolitana y sus modelos.....	30
CAPÍTULO 2.	36
EL NEOINSTITUCIONALISMO COMO MODELO TEÓRICO	36
Introducción.....	36
2.1 El Institucionalismo	37
2.2 La institución y su problema conceptual: la organización y el individuo.	39
2.3 Las bases del Nuevo Institucionalismo	43
2.4 El Neoinstitucionalismo y su desarrollo.....	45
CAPÍTULO 3.	50
PARTICULARIZANDO LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA	50

Introducción.....	50
3.1 Las Zonas Metropolitanas en México	51
3.2 Normatividad de las Zonas Metropolitanas.....	63
3.3 Zonas Metropolitanas de Hidalgo.....	75
CAPÍTULO 4.	82
PROPUESTA DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL: CONSEJO METROPOLITANO DE MOVILIDAD DE LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA.....	82
Introducción.....	82
4.1 Planteamiento del problema	82
4.2 Justificación.....	83
4.3 Diagnóstico.....	84
4.4 Objetivo	89
4.5 Actores Principales	89
4.6 Componentes de intervención	90
4.7 Viabilidad de la propuesta	94
4.8 Resultados esperados e indicadores.....	99
CONCLUSIONES	101
1. Sobre el análisis del marco normativo e institucional	101
2. Sobre el diagnóstico de la desarticulación de rutas y la ineficacia del transporte público	101
3. Sobre la definición de los componentes del Consejo Metropolitano	102
Conclusión general	102
Recomendaciones	104
REFERENCIAS.....	106

Índice de figuras

Figura 1. Escuela de Gobernanza.....	21
Figura 2. El concepto de gobernanza a través de los años.....	22
Figura 3. Niveles en el modelo de Gobernanza.....	29
Figura 4. Modelos de Gobernanza Metropolitanos.....	33
Figura 5. Características del antiguo institucionalismo.....	38
Figura 6. Diferencia entre reglas formales e informales.....	41
Figura 7. Tipos de Institucionalismo por enfoques.....	47
Figura 8. Propuestas al inicio por cada institución.....	53
Figura 9. Sistema Urbano Nacional	56
Figura 10. Indicadores del proceso de metropolización durante los años 1960-2015.....	58
Figura 11. Definiciones: Zona Metropolitana, Metrópoli municipal y Zona Conurbana.....	58
Figura 12. Criterios de delimitación de las metrópolis de México, 2020.....	60
Figura 13. Conceptos del fenómeno metropolitano en las leyes locales de Hidalgo.....	69
Figura 14. Población, superficie ocupada y densidad de población por zonas metropolitanas según ámbito territorial, 2020.....	79
Figura 15. Comportamiento poblacional de los municipios que componen la zona metropolitana de Pachuca.....	80
Figura 16. Mapa de ruta troncal y alimentadoras del sistema Tuzobús, 2026.....	86
Figura 17. Matriz de Actores, roles y actividades del Consejo.....	89
Figura 18. Indicadores.....	99

Abreviaturas y siglas

AGEB	Área Geoestadística básica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRT	Bus Rapid Transit
CELSH	Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADEHI	Comité para el Desarrollo del Estado de Hidalgo
COPLADEM	Comités para el Desarrollo Municipal
COPLADER	Comités de Planeación para el Desarrollo Regional
CPEH	Constitución Política del Estado de Hidalgo
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IMEPLAN	Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ITDP	Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo
LAHDUOTEH	Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo
LCDMEH	Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LOMEH	Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo
LPPEH	Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
ZMP	Zona Metropolitana de Pachuca

RESUMEN

La movilidad urbana es considerada como uno de los principales desafíos para las zonas metropolitanas de México, específicamente en contextos donde el aumento poblacional, la expansión urbana y la fragmentación institucional dificultan la coordinación entre gobiernos locales. En la Zona Metropolitana de Pachuca, la desarticulación de rutas de transporte público, las limitaciones en la planeación integral y la ausencia de mecanismos permanentes de coordinación han generado condiciones que afectan la eficiencia de los desplazamientos y la calidad del servicio.

La presente investigación tuvo como objetivo diseñar una propuesta de Consejo Metropolitano de Movilidad para la Zona Metropolitana de Pachuca, bajo un enfoque de gobernanza y neoinstitucionalismo. Para ello, se realizó un análisis del marco normativo e institucional que regula las facultades metropolitanas en materia de movilidad en el Estado de Hidalgo, así como un diagnóstico de la situación actual del transporte público en la región.

Los resultados permitieron identificar que, si bien existe un andamiaje normativo que reconoce la necesidad de coordinación metropolitana, persisten limitaciones institucionales que dificultan la gestión integral de la movilidad. Asimismo, se observó que la desarticulación de rutas y la insuficiente coordinación entre actores públicos y privados inciden en la ineficiencia operativa del sistema de transporte público.

Como resultado, se propone la creación de un Consejo Metropolitano de Movilidad integrado por autoridades gubernamentales, operadores del transporte público, instituciones académicas y representantes de la sociedad civil. La propuesta busca fortalecer la coordinación intermunicipal, promover la participación ciudadana y generar información estratégica para la toma de decisiones,

contribuyendo al fortalecimiento de la gobernanza metropolitana y a la construcción de soluciones más integrales para la movilidad en la Zona Metropolitana de Pachuca.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza metropolitana, Movilidad urbana, Coordinación intermunicipal, Participación ciudadana, Zona Metropolitana de Pachuca.

ABSTRACT

Urban mobility is considered one of the main challenges for metropolitan areas in Mexico, specifically in contexts where population growth, urban expansion, and institutional fragmentation hinder coordination among local governments. In the Pachuca Metropolitan Area, the lack of public transportation route integration, limitations in comprehensive planning, and the absence of permanent coordination mechanisms have created conditions that impact commuting efficiency and service quality.

The objective of this research was to design a proposal for a Metropolitan Mobility Council for the Pachuca Metropolitan Area, using a governance and neoinstitutionalist approach. To achieve this, an analysis was conducted on the regulatory and institutional framework governing metropolitan mobility competencies in the State of Hidalgo, alongside a diagnosis of the current state of public transportation in the region.

The results identified that, although a regulatory framework exists that recognizes the need for metropolitan coordination, institutional limitations still persist, hindering the comprehensive management of mobility. Furthermore, it was observed that the lack of route integration and insufficient coordination between public and private actors contribute to the operational inefficiency of the public transportation system.

Consequently, the creation of a Metropolitan Mobility Council is proposed, comprising government authorities, public transportation operators, academic institutions, and civil society representatives. The proposal aims to strengthen inter-municipal coordination, promote citizen participation, and generate strategic information for decision-making, thereby contributing to the

reinforcement of metropolitan governance and the development of more comprehensive solutions for mobility in the Pachuca Metropolitan Area.

KEYWORDS: Metropolitan governance, Urban mobility, Inter-municipal coordination, Citizen participation, Pachuca Metropolitan Area.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de lo metropolitano ha alcanzado el interés general no sólo de académicos e investigadores a lo largo y ancho del mundo. El efecto de este fenómeno ha estado presente durante las últimas décadas en los gobiernos de todo el globo terráqueo, sin embargo, el estar en el mapa de algunos actores no implica necesariamente que esté dentro de la agenda pública.

En ese sentido, hablar de lo metropolitano, es hablar de temas públicos que algunos gobiernos enfrentan en conjunto. Se puede hablar de movilidad, seguridad, desarrollo urbano, medio ambiente -solo por mencionar algunos ejemplos-, pero, sobre todo, hablar de lo metropolitano es hablar de coordinación, de comunicación y también es hablar de instituciones.

Existen cada vez más sociedades complejas y diversas que enfrentan grandes retos, entre ellos, la prestación de servicios públicos eficientes y eficaces, así como la garantía de sus derechos fundamentales y humanos, mismos que van de la mano con lo primero. Por eso, la necesidad de enfatizar la importancia de gobiernos coordinados, con miras de cooperar con otras autoridades y poderes, a fin de solucionar problemas comunes y que requieren de ayuda mutua.

Los modelos teóricos sobre la gobernanza y el neo institucionalismo, permiten ser el sustento y la visión para generar una propuesta de gobernanza para la Zona Metropolitana de Pachuca, misma que concentra a la mayoría de la población en la entidad y que permite proyectar los retos que enfrenta la entidad en las próximas décadas.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De acuerdo con el Banco Mundial (2020), actualmente el 56 % de la población mundial vive en las ciudades y se estima que para el año 2050 serán al menos 7 de cada 10 personas. Dentro de las

proyecciones de mayor crecimiento urbano, nuestro país se encuentra en 8º lugar, con 144.9 millones de personas viviendo en estas zonas. (INEGI, CONAPO & SEDATU, 2023).

En ese tenor, los gobiernos han enfrentado grandes dificultades para proveer los servicios indispensables que tienen por obligación brindar a su población, por lo menos en nuestro país 17.9% de la población no tiene acceso a los servicios básicos (CONEVAL, 2022). Lo anterior, ha orillado a los gobiernos a generar alianzas, acuerdos y coordinación con otros municipios y entidades cercanas a fin de garantizar algunos de estos servicios.

De ahí que la gobernanza metropolitana ha sido un tema de gran interés y estudio en los últimos años derivado de la urgencia de entender la capacidad entre actores de organización, construcción de estructuras y acciones coherentes que permitan buscar soluciones a problemas colectivos (Costa & Lui, 2020).

II. JUSTIFICACIÓN

Una de las principales razones que motivan la creación de este trabajo es la consolidación de una línea de investigación en la entidad que permita comprender, continuar y profundizar el fenómeno metropolitano a partir de la visión de los gobiernos municipales y su relación con el gobierno estatal, así como otros actores sociales.

Recientemente, en un ejercicio que se realiza cada cinco años, instituciones que han sido referentes en el país para delimitar a las zonas metropolitanas en México, han tomado nuevos criterios para profundizar y delimitar aún más estas zonas, lo que repercute también en la entidad, y sus zonas metropolitanas, desincorporando algunos municipios para el caso de la Zona Metropolitana de Pachuca (Epazoyucan y San Agustín Tlaxiaca), motivando aún más a la presente

investigación de indagar la zona metropolitana de la entidad, a la par, que las propias instituciones locales dimensionan los cambios que tomaron las autoridades del orden federal (INEGI, CONAPO & SEDATU, 2023).

Finalmente, resulta interesante que en la mayoría de los estudios sobre el fenómeno metropolitano solo se enfoquen desde el aumento de la densidad poblacional, así como desde una óptica del urbanismo. Lo cual excluye casi por completo el reconocimiento de mecanismos institucionales para atender dicho fenómeno en los gobiernos nacionales y locales. Pese a esto último, los aportes que realiza Tomas (2018), así como investigaciones internacionales podrían lograr la identificación de los tipos de gobernanza metropolitana, en las zonas metropolitanas de México y particularmente en la Zona Metropolitana de Pachuca que se encuentra en Hidalgo.

III. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Diseñar una propuesta de intervención gubernamental en materia de transporte público a partir de un análisis de gobernanza para la Zona Metropolitana de Pachuca.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar el marco normativo e institucional que rige las facultades metropolitanas de movilidad en el Estado de Hidalgo.
- Diagnosticar la situación actual de desarticulación de rutas e ineficacia de transporte público en la Zona Metropolitana de Pachuca.
- Definir los componentes orgánicos y funcionales de un Consejo Metropolitano bajo un enfoque horizontal (bottom-up).

IV. METODOLOGÍA

La presente investigación, se plantea con una metodología de carácter cualitativa, a través de análisis documental y del discurso. En primera instancia, analizando la normatividad en materia metropolitana, así como identificando a los actores relevantes para la toma de decisión que considere la coordinación entre municipios y la autoridad estatal. Y en un segundo momento plantear una propuesta de gobernanza bajo el enfoque neoinstitucional en la Zona Metropolitana de Pachuca.

CAPÍTULO 1.

GOBERNANZA METROPOLITANA

INTRODUCCIÓN

Para hablar de Gobernanza Metropolitana es indispensable adentrarnos y hablar sobre Gobernanza, aunque podría parecer obvio, es importante conocer este modelo de la administración pública, sus orígenes, características y avances que ha tenido a lo largo de estas últimas décadas, no solo desde la perspectiva europea, también desde Latinoamérica, hasta centrarnos en la experiencia mexicana. Así como aquellos procesos por el que se puede adjetivar a la gobernanza bajo el enfoque de lo metropolitano, que es una de las intenciones de este proyecto.

En el presente capítulo, se encontrará el recorrido que ha tenido el concepto de gobernanza, así como los distintos enfoques que se han desarrollado a través de las principales regiones en el mundo, desde una visión global, hasta el ámbito local. A la par, se mostrarán los modelos que se han trabajado bajo el principio de interacción y consenso de actores, así como la visión de este modelo ligado a los valores, visualizando la complejidad bajo la que atraviesa el mismo, con lo metropolitano, adentrándonos por supuesto a lo que refiere el segundo concepto que motiva el presente capítulo donde se desarrolla la metrópolis y lo que involucran estas zonas.

1.1 ANTECEDENTES

Entablar las raíces de la gobernanza es hablar sobre la aparición de este modelo, la globalización como fenómeno que vino a (re)configurar no solo las prácticas de socialización de las personas, sino la forma de comunicación y percepción entre las autoridades y la propia ciudadanía. Bajo ese entendido, el reconocimiento de una sociedad con mayor pluralidad repercute en el propio reconocimiento de actores que requieren determinados servicios, así como la forma en que los

exigen. A palabras de Lebessis y Paterson (1997) citado por Cerillo: “Estos nuevos escenarios hacen la acción del gobierno cada vez más difícil, al complicarse la consecución de las expectativas de la sociedad articuladas a través de objetivos políticos específicos presentados democráticamente” (2005, p. 11).

Para ello, la Gobernanza entró como una forma de organización que buscaba generar mecanismos de comunicación (hasta de legitimidad), que aglutinara toda una serie de guías o canales para tomar acciones de manera consensuada, es decir, entre actores estatales, no estatales, del sector privado, por mencionar algunos.

Dentro de los documentos y estudios de la idea de Gobernanza, se puede encontrar por primera vez dicho concepto en el Banco Mundial (BM) en el año de 1989 (Mayntz, 2001, p. 82). Permitiéndonos dimensionar que el uso del concepto tal como hoy lo conocemos nació en el contexto internacional, que más adelante se abordará en estas líneas bajo la idea de la “Buena Gobernanza”. De igual forma, algunos investigadores como Muñoz (2005, p. 287), encuentran su origen en la escuela norteamericana, bajo la idea de la gestión de lo público en los propios estudios de la administración pública.

La gobernanza como tema central de la política y de las personas estudiosas de la ciencia política -por lo menos en países anglosajones y europeos- toma su fuerza en la década de los 90’s. Tal como afirma Peters y Pierre (2005), es posible entender con mayor profundidad a la gobernanza con los discursos previos a su aparición, es decir, desde la “búsqueda del interés colectivo” lejos de las instituciones públicas (cuyo guiño es la fuerza emergente que adquiere la sociedad civil), así como la incorporación de la teoría de sistemas generales que arribó a la disciplina de la ciencia política en los 60’s, para posteriormente entender a los “gobiernos

sobrecargados” y la “ingobernabilidad” en los 70’s, así como entender las capacidades estatales y la estatalidad, entendiendo al Estado con su economía política y su sociedad civil. También ambos autores confirman que la gobernanza es producto de los cambios sociales y respuesta a la propia contemporaneidad: ante una sociedad contemporánea, un Estado contemporáneo.

Sin embargo, ¿Qué significa la gobernanza? La gobernanza, como la concibe Aguilar, es “el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma” (2014, p. 17). Dicha idea, aunque breve, explica de manera concisa la visión final de este modelo dentro de la administración pública. Ya que, aún ligada a la visión gerencial de la administración o del sector privado, logró desprenderse de estas visiones. En gran medida gracias a que los gobiernos:

para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas (Aguilar, 2006, p. 66).

En ese mismo sentido, se acepta -al menos en un segundo plano- que el propio gobierno es incapaz de abastecer y dirigir a la sociedad. De ahí que requiera mayor participación de actores tales como: empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros. A la vez que han surgido nuevas formas de coordinarse y asociarse entre dichos actores (Aguilar, 2006, p. 66).

Es así como el propio Aguilar profundiza sobre la gobernanza vista como un proceso, teniendo en cuenta que, si bien la participación de otras esferas se hace necesaria, también reconoce que el gobierno sigue siendo el actor con mayor importancia, pues a través de él “construye su

propio proyecto de convivencia y define las acciones conducentes para realizarlo” (2006, p. 73).

Teniendo lo anterior en mente, y en otras palabras por el propio autor, la gobernanza:

es el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos (Aguilar, 2006, p. 66).

Otra visión que nos aporta es la alcanzada por Uvalle, al sostener que “la gobernanza se alude a un patrón de gobierno fincado en la articulación de metas colectivas que se definen mediante la intervención de actores gubernamentales y actores no gubernamentales” (2019, p. 268). De esta manera el modelo:

contribuye a la reproducción pacífica y eficaz de la vida comunitaria, en condiciones de fortalecer la existencia de lo público, como producto de la interacción de actores gubernamentales y actores no gubernamentales que se encargan de satisfacer necesidades compartidas y cumplimentar las políticas públicas que se exigen las tareas del desarrollo económico y social (Uvalle, 2019, p.268).

De este modo, y estableciendo una idea común con Aguilar, el Estado -entendido como la parte del gobierno-, es quien lidera la convocatoria, así como la coordinación e incentivos como para que otros actores tengan mayor intervención en la agenda que ha definido el propio gobierno, así como el camino a seguir a través de las políticas públicas (Uvalle, 2019, p.268). Finalmente, otra aproximación sobre la Gobernanza es la que nos señala Serna (2010) destacando que la esencia de este modelo es:

la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad; implica una idea descentralizada de la dirección social, y en la práctica exige la puesta en común o el intercambio de varios recursos (informáticos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos) que están dispersos en manos de diferentes actores, para la resolución de los problemas de la comunidad (p. 41).

1.2 LA GOBERNANZA EN EUROPA

Como se ha mencionado con anterioridad, la Gobernanza nacida en la década de los noventa y sus principales debates sobre la interpretación que tuvo el gobierno en las tres últimas décadas previas a su vigor, requiere revisar las principales escuelas de aquella época: La Escuela de las redes políticas (policy networks) y la escuela de la gobernanza (Zurbriggen, 2011, p. 41) (**Figura 1**).

Figura 1. Escuela de Gobernanza

Escuela	Principales ideas
De las redes políticas	Da cuenta de las modalidades de intermediación de intereses entre actores públicos y privados, dentro de la elaboración e implementación de políticas públicas que van más allá de un modelo pluralista y corporativista (p. 41).
De la gobernanza	Se centra en el debate en la transformación de las funciones administrativas del Estado, así como presentándose como un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, distinto u opuesto al clásico modelo jerárquico y de mercado (p. 41).

Fuente: Elaboración propia a través de Zurbriggen (2011, 39-64).

A lo anterior, es importante aclarar que algunos de los investigadores participan en ambas escuelas. Ahora bien, la propia Zurbriggen, a través de los aportes de Sorensen y Torfin (2009,

citado por Zurbriggen, p. 42) nos ayuda a entender la visión predominantemente europea de los cuatro conceptos que a continuación se presentan para entender la Gobernanza.

Figura 2. El concepto de gobernanza a través de los años

Concepto	Autor(es)	Idea
Gobernanza	Jesso (1998)	<i>Pretende dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social, descentramiento de la política y pérdida del carácter “autosuficiente” del Estado.</i> Así mismo asume que la regulación de la sociedad se da a través de lo <i>jerárquico</i>, o autoridad; lo <i>económico</i> a través del mercado; y lo <i>heterárquico</i> que involucra las redes de autoorganización y asociaciones.
	Scharpf (1993), Mayntz (1993 y 1994), Kooiman (1993 y 2003) y Kickert, Klijn y Koppenjan (1997)	Se excluye toda acción política que no esté organizada bajo una línea de acción horizontal. Se considera el empoderamiento de organizaciones sociales y privadas derivado de las carencias del Estado.

	Rhodes (2007 y 1996)	Se considera un conjunto de redes de actores (instituciones e individuos) que colaboran juntos y unidos con un valor común de mutua confianza. Dichas redes permiten el autogobierno y la semiautonomía.
	Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009)	Es el total de las interacciones entre los distintos actores cuyo destino es resolver los problemas sociales, así como la creación de oportunidades en la sociedad misma.

Fuente: Elaboración propia a través de Sørensen, Eva y Torfing Jacob (2009).

Si bien todos estos conceptos de gobernanza facilitados en la tabla anterior muestran la forma de concebir a la Gobernanza en Europa Occidental y en la década de los 90's, en ella se visualiza algunas posturas restrictivas y otras amplias acerca del tipo de participación entre actores, pueden ser mayormente coercitivas o en su defecto, como lo menciona Rhodes (2007 y 1997; citado por Zurbriggen, p. 42) de carácter horizontal con plena participación sin ningún tipo de presión. No obstante, si en todos estos conceptos se tiene un común denominador sería la participación e interacción de distintos actores sociales, que no necesariamente pertenecen al sector público.

No está demás escribir que el desarrollo de los diversos tipos de Gobernanza se ve ampliamente influenciado por el contexto histórico, social y, por supuesto, político de los distintos tipos de gobierno. Si bien se habla de este tema desde la década de los 90' s, se ha logrado evidenciar que el modelo denominado gobernanza ha estado presente en décadas pasadas. Por eso

se puede resumir que la gobernanza ha pasado desde un enfoque basado en la autoridad que siguen las normas, la racionalidad y la objetividad; seguido de aquel influenciado por la Nueva Gerencia Pública bajo una lógica de mercado que centra su atención en el precio, la eficiencia y la descentralización; posteriormente se encuentra aquella que da como resultado las redes de gobernanza, que como se decía están profundamente sujetas a los valores de los actores que interactúan, es decir de la confianza, la empatía y la interdependencia como principal vía de comunicación (Thompson *et al.*, 1990; Peters, 1998; Kickert, 2003; citados por Zurbringgen, 2011).

1.3 LA GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA

Los modelos de gobernanza en América Latina surgen de los peculiares contextos políticos sociales de cada país, marcados principalmente en la década de los 80's bajo un ambiente generalizado de autoritarismo, de Estados que atraviesan, por una parte, de esta democratización del poder alejándose de la excesiva centralización, y por otra tal como lo menciona Zurbringgen, “seguido por un cambio de modelo socioeconómico, que transitó de un modelo de desarrollo Estado-céntrico a un modelo centrado en el mercado” (2011, p.45).

La suscripción al consenso de Washington, misma que incorporaba visiones neoliberales y que supedita a los Estados Nación al mercado, suponían el camino para avanzar al desarrollo de los países de Latinoamérica a través de “disciplina fiscal, reducción del gasto del Estado, liberalización financiera y comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización de las presas y servicios públicos, desregulación, fortalecimiento del derecho de propiedad y descentralización” (p. 46).

Durante los años 80's y 90's se incorporaron algunas reformas denominadas de primera y segunda generación. Las primeras se enfocan a la parte neoliberal de la cual se hizo referencia y que buscaba el achicamiento del Estado, en tanto las segundas, si bien conservaban algunas nociones del enfoque neoliberal, buscaba fortalecer al Estado a través de reformas en materia de administración pública, fortaleciendo servicios como la educación y la salud. Esto, mientras buscaba que el Estado fuera el encargado de mantener un mercado competitivo.

La propia reducción del Estado permitió que otros agentes no gubernamentales tuvieran la oportunidad de crecer exponencialmente, en este caso, no solo el sector privado lo logró a través de la adquisición de empresas estatales, además, organizaciones sociales y de la sociedad civil empezaron a ganar notoriedad en la ayuda de programas y políticas sociales en respuesta a las omisiones que presentaron los gobiernos ante la caída del Estado benefactor.

1.4 LA GOBERNANZA EN MÉXICO

Si bien es difícil hablar de Gobernanza buscando separarse del contexto latinoamericano para el caso de México, es posible señalar casos particulares, no solo de teóricos de este modelo, sino de algunas acciones de las que México fue exponente, principalmente durante la crisis del Estado burocrático, como lo señala Martínez y Espejel (2015), en el que México tomó acciones como la sustitución de importaciones, en un contexto donde el crecimiento económico mundial se iba estancando derivado de la segunda guerra mundial, y sobre todo de la solicitud de algunos países de grandes préstamos a organismos internacionales (p. 160).

Actualmente, es posible encontrar literatura sobre la Gobernanza en México, enfocada a algunos fenómenos como lo son, la participación ciudadana, la economía, la gestión urbana, la educación, la propia salud, así como la ciencia y cultura. De esta manera, se explica que la

Gobernanza encuentra sentido en los gobiernos que trascienden de los gobiernos tradicionales, es decir, de estos modelos jerárquicos y centralizados a unos donde las autoridades gubernamentales son más abiertas (Martínez y Espejel, 2015), en el sentido de interactuar con cada vez más actores sociales, aperturando la toma de decisiones en sujetos activos “en” y “de” lo público.

Lo anterior, da cuenta de lo planteado en la introducción del presente apartado por el académico mexicano, Aguilar Villanueva, en el sentido que:

la gobernanza es una respuesta a las nuevas tendencias en las políticas y administración públicas que buscan una relación más equilibrada entre el conocimiento académico y el político, una mayor participación de actores sociales y una revaloración de las capacidades gubernamentales y sociales; también responde a los cambios sociales (Martínez y Espejel, 2015, p. 155)

De esa manera, los cambios en un mundo cada vez más globalizado -motivados o acelerados en gran medida por el segundo gran conflicto bélico- requerían que la administración pública se modernizara, y con ello, requiriendo de mayor participación de actores para resolver problemas modernos, o que ya tenían pendiente -cuando menos- su atención. El ámbito académico mexicano logró reconocer el concepto de gobernanza, casi a la par que otras escuelas académicas del mundo, pues en la década de los 90's se reconoce dicho concepto y fue inmerso dentro de las disciplinas de la “ciencias políticas, la administración pública, la sociología, la antropología, la economía y las ciencias ambientales” (p. 168).

Bajo esa idea es que el cuerpo académico mexicano se fue robusteciendo en el ámbito de la gobernanza, no sin verse inmiscuido en uno de los grandes problemas de este concepto el cual era usualmente confundido con el de gobernabilidad o el de gobierno, lo cual incurriría en un error

al ampliar su significado y minimizar sus aportaciones al campo de la administración pública y las relaciones entre diversos actores. Así, se retrata que bajo la concepción de la gobernanza en el país:

Todos los estudios de caso e investigaciones aplicadas tratan de instituciones, reglas, procesos, medios y mecanismos de gestión no detallados en los que los actores políticos, sociales y económicos experimentan nuevas formas de relación: el desmoronamiento de viejos nichos de poder, el desarrollo de nuevos espacios, procesos inacabados y, en general, una transición entre una situación estable a otra en construcción (Martínez y Espejel, 2015, p. 168).

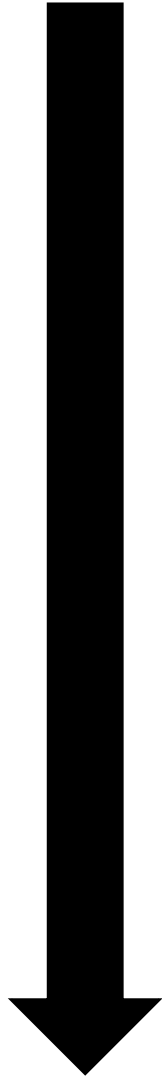
La discusión en México se centraba en que un solo actor, en este caso el propio gobierno, era el único con la capacidad de “validar los acuerdos y procesos colaborativos entre los actores no-gubernamentales” (Martínez y Espejel, 2015, p. 168). Además, de acuerdo con los comentarios de ambas autoras, en el país no se veía factible un modelo de gobierno que no tuviese gobierno, o un modelo de carácter autónomo como lo son los autogobiernos. Empero, de acuerdo con Martínez y Espejel, se encontraron excepciones en casos bastante particulares en el país, en algunas comunidades tradicionales, contraponiendo la visión del modelo teórico de la gobernanza (p. 169).

Hasta el momento, el estudio de la gobernanza en nuestro país ha ido en dos puntos, el estudio teórico del concepto desde los años 90, y los estudios de caso de aquellas prácticas de gobernanza que se han visualizado en los últimos veinte años a lo largo y ancho del país en diversas materias las cuales se ha hecho referencia al inicio de este apartado.

1.5 NIVELES DE GOBERNANZA: DE LO META A LO MICRO

La gobernanza en el ámbito local ha tenido grandes avances, si bien se pensaría que al ser un modelo nacido desde el ámbito internacional su competencia sería macro o nacional, no obstante, es importante entender que la descentralización y sus procesos son resultado de las transformaciones del Estado. Así, este desprendimiento en las últimas décadas del estado centralizado por uno descentralizado tiene que ver con la influencia en el modelo de la Nueva Gerencia Pública (NGP) -que ya se entablo en el apartado anterior-, por ello, el ofrecimiento de los servicios públicos pasaba a ser responsabilidad de las autoridades subnacionales y locales, y que serían mejor administrados a través del sector privado mediante concesiones. Lo anterior también traía la idea del mejoramiento en la economía local dando preferencia a las comunidades garantizando sus necesidades a través de sus contextos. Así la entrada de la Gobernanza en los espacios locales se hacía presente mediante mecanismos de participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones subnacionales y locales.

Algunas investigaciones como las generadas por Jorge Dí Paula (2006) muestran aportaciones y críticas a este modelo de gobierno en la esfera local. Por ello es importante el punto de vista que nos arroja: “La Gobernanza no implica fortalecer al Estado, al Mercado o a las Organizaciones Sociales, sino establecer una estructura de interacciones que permita combinar sus fortalezas y superar las debilidades de cada uno por separado” (p. 88). Este tipo de interacciones puede darse en cuatro niveles como se muestra en el **Cuadro 3**:

Figura 3. Niveles en el modelo de Gobernanza


NIVELES GLOBALES	
META:	Definición del Plan Estratégico, conocimiento de los recursos con los que se cuentan (naturales, financieros, intelectuales), dirigidos por el Estado o el Mercado.
MACRO:	Nivel que define el contexto de la producción de bienes y servicios públicos, normas básicas para el funcionamiento de los mercados y la adopción de decisiones políticas.
MESO:	Abarca Instituciones Sectoriales. Se definen las estructuras descentralizadoras y la articulación de las relaciones horizontales entre diferentes sectores.
MICRO:	Concentración de la gestión empresarial buscando eficiencia e innovación. Así mismo, se define la estructura institucional y la gestión pública.

Fuente: Elaboración propia a través de Di Paula (2006, 86-87).

El fortalecimiento de la relación entre el gobierno y la sociedad civil es producto de la gobernanza, más allá de fortalecer a cada uno de manera aislada o específica. No obstante, se visualiza que la propia cooperación de estos actores, en cualquier orden, puede traer distintas categorías a la hora de analizar los comportamientos entre la interacción de estos actores. De acuerdo al propio Di Paula estos son: 1) La cooperación conflictiva, cuando existe una Gobernanza activa, y se negocian las propuestas, así como la existencia de una crítica constructiva en todo

momento; 2) La cooperación sumisa, cuando se siguen las directivas centrales sin propuestas y crítica; 3) La No cooperación conflictiva, donde hay un completo rechazo, combate, lucha y crítica destructiva; y 4) La no cooperación sumisa, donde permea la indiferencia, la admisión sin crítica, sin propuesta y sin rechazo (2006, p. 88).

Al observar las distintas visiones sobre la gobernanza, queda claro que, para llevar a cabo este modelo, es indispensable la cooperación, así como la coordinación de diversos actores que antes solían actuar bajo el papel de pasividad, o que eran concebidos por el propio gobierno como objetos de servicios. Es aquí donde la visión metropolitana multiplica la complejidad de estas redes, ya que no se habla sobre una única región, sino de diversas regiones que convergen dada la cercanía, en cuanto a territorio y población, en ese sentido y brevemente nos adentraremos al campo de lo que es lo metropolitano.

1.6 GOBERNANZA METROPOLITANA Y SUS MODELOS

Para entender el enfoque metropolitano y de lo que se busca en la presente investigación es que se requiere hablar acerca de los espacios llamados Metrópolis. Por ello, Rojas (1997) comunica de manera clara que una metrópolis es “el rol y el grado de primacía económica, política, administrativa y/o institucional de una ciudad con relación al conjunto de ciudades de un sistema urbano nacional” (p.1). Es así, que podemos considerar a estas zonas como especiales, dado el gran número de sectores que convergen en un espacio urbano, que no se limita a una ciudad o municipio, sino a varios:

Se refiere al proceso de «centración» de las principales actividades financieras, productivas, comerciales, políticas, administrativas y/o culturales de un sistema urbano en torno a una ciudad considerada como eje y encrucijada de ese sistema. Aquella ciudad

«metrópolis» se constituye en el centro-motor del sistema urbano regional, nacional y/o internacional, al cual pertenece (p. 2).

Así, y una vez aterrizadas ambas ideas de gobernanza y su relación con una metrópolis, es pertinente adentrarnos al campo de la Gobernanza Metropolitana, un término que ha alcanzado espacio en la discusión académica sobre el alcance de las instituciones, así como los esfuerzos de cooperación y coordinación interinstitucional de distintos gobiernos. Al respecto Venencio e Iracheta, señalan que, bajo el enfoque referido, “la Gobernanza no debe entenderse como la subordinación del Estado, sino como una forma de enfrentar los problemas metropolitanos de manera compartida” (2015, p. 97).

Bajo esa lógica la gobernanza Metropolitana:

propone que los gobiernos municipales, los grupos organizados y los residentes de una zona metropolitana pueden coordinarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios públicos desde una perspectiva de conjunto que incluya la planificación y la gestión de desarrollo metropolitano (Venencio e Iracheta, 2015, p. 99.).

Si bien existen referentes que señalan la existencia de instancias metropolitanas, estas requieren un alto grado de institucionalización del enfoque metropolitano. Lo anterior podría reflejarse en lo planteado por Iracheta en la década de los 80, ya que planteaba la necesidad de ir más allá del concepto metropolitano, optando por la creación de un organismo metropolitano el cual brindará servicios y obras públicas de infraestructura que requieren este enfoque (1988, p. 161).

Hasta no hace mucho Roldán (2017, p. 114.) realizó un análisis histórico sobre la normatividad en Argentina, que desde 1968 ya permitía la cooperación entre municipios y que paulatinamente, creaba un régimen de áreas metropolitanas, y a la par, creando disposiciones que ampliaban las competencias de estas entidades. En ese mismo sentido, Lanfranchi, G. et al (2018, p.7), aplicando el modelo de análisis comparado, consideraban importante estudiar otros modelos -principalmente latinoamericanos- como los existentes en Brasil, México y Colombia, y retomar las mejores prácticas para llevarlas a cabo en la Región Metropolitana de Buenos Aires, teniendo, además, diez casos de estudio de las principales regiones metropolitanas en el mundo.

Dentro de estos modelos se encontraban instituciones que coordinaban el trabajo de diversas regiones, a veces entes por encima del orden local y otras que se encontraban a la par de las autoridades locales. De ese modo, Tomás (2018), poniendo especial atención a estas áreas en el mundo, plantea ya ciertos modelos de gobernanza metropolitana, así como sus respectivos esquemas que influyen en la gobernanza metropolitana. Dichos modelos, de acuerdo con la autora, son el resultado de “la tradición de cooperación, las alianzas políticas, las relaciones entre ámbitos de gobierno y la configuración local de los actores públicos y privados” (p. 59), y se establecen a partir del grado de institucionalización que tienen en sus respectivos gobiernos, por ello es por lo que logra identificar cuatro modelos que se presentan en la **Figura 4**:

Figura 4. Modelos de Gobernanza Metropolitanos

Gobiernos Metropolitanos Existe un reconocimiento político de la realidad metropolitana. Se reduce la fragmentación institucional pues se crean estructuras organizacionales para enfrentar temas metropolitanos concretos. El principal inconveniente es el alto impacto presupuestal que se destina, así como la poca apertura de las dinámicas urbanas y la resistencia de otros órdenes gubernamentales.	Agencias Metropolitanas En este modelo, las agencias brindan servicios concretos priorizando la parte técnica que la política. El financiamiento de estas organizaciones suele ser de carácter mixto a través de tasas y transferencias.
Coordinación Vertical Este modelo parte de las instituciones ya existentes en los gobiernos, por lo tanto, el financiamiento, la representación y las competencias que les asignan son las ya establecidas en sus países/entidades. Este tipo de instituciones tienen la apertura de tener ingresos propios y representación directa favoreciendo la implementación de políticas metropolitanas.	Cooperación voluntaria de municipios Dicho modelo es el más débil institucionalmente hablando, ya que su actuar depende de la voluntad o iniciativa propia de los gobiernos locales y su existencia suele ser efímera. En este modelo se consideran dos fórmulas: 1) Mancomunada/Asociación de Municipios: donde su actuar depende del andamiaje jurídico existente en dichas demarcaciones locales, así como el presupuesto que se les asigna para determinadas acciones. También la voluntad política de los representantes en este orden se considera parte importante de esta fórmula; y 2) Planificación estratégica: cuya flexibilidad permite el uso de herramientas como la consulta y la creación de espacios de consenso, sin embargo, su naturaleza no vinculante pone en riesgo su operatividad.

Fuente: Elaboración propia a través de Tomás (2018).

Como reflexión, aceptar a la gobernanza como un modelo de la administración pública, permite realizar la coordinación entre los actores locales, ante una sociedad cada vez más compleja, es que estos últimos se ven obligados a entablar acuerdos y proyectos ante problemas cada vez

más comunes, que, en su mayoría, tienen que ver con la correcta prestación de servicios públicos. No obstante, es imprescindible tener presente que dentro de los actores que convergen, es el Gobierno quien se encarga de gestionar y coordinar a los otros actores sociales.

Es así como la Gobernanza Metropolitana entra en este modelo de gestión de lo público, que, si bien es más complejo al incluir ya no solo otros actores, sino a regiones completas -y por ende también otros actores locales de dichas regiones-, por ello, es de suma importancia delimitar correctamente estas regiones y analizar los posibles problemas públicos que compartan estas zonas, para brindar una posible solución incorporando dentro del proceso los intereses de cada actor.

En ese sentido, como ejercicio para dimensionar otros modelos de gobernanza metropolitana en el mundo, se requiere analizar las propuestas existentes y que hayan sido referenciadas con mayor frecuencia en otros textos, de ahí que la propuesta sea analizar algunas regiones de Europa y de América Latina, siendo concreto en este último caso, el país de Argentina.

Para seguir hablando de gobernanza metropolitana, se requiere hablar de algunas instituciones que podrían ser referente para asegurar la coordinación y participación de los actores que tienen especial interés en intervenir en lo que podría ser la solución de un problema. Hablar de organismos metropolitanos, aunque existentes, es difícil. Por un lado, podemos hablar de la naturaleza en que son creados, y por el otro, por la complejidad misma que suele ser su creación, no sólo en términos normativos para quedar asentados y respaldado por sus leyes, sino por los acuerdos en los que se revisten para seguir manteniéndose.

Finalmente, y el trabajo con mayor complejidad gira alrededor de la Gobernanza en México, el estudio de casos locales o cercanos al contexto del país, permitirá identificar a los

actores responsables de darle vida -directa o indirectamente- al modelo de gobernanza metropolitano.

CAPÍTULO 2.

EL NEOINSTITUCIONALISMO COMO MODELO TEÓRICO

INTRODUCCIÓN

Para hablar del neoinstitucionalismo, se requiere aceptar la existencia de un institucionalismo previo o anterior al actual – también referido como viejo institucionalismo-, así como de aquellos promotores de esta nueva teoría del neoinstitucionalismo y sus aportaciones a las ya conocidas teorías dentro de la ciencia política. De acuerdo con Guy Peters, principal referente de estudio sobre el nuevo y viejo institucionalismo, señala que algunas de las teorías institucionales son: institucionalismo normativo, institucionalismo de la elección racional, institucionalismo histórico, institucionalismo empírico, institucionalismo internacional o institucionalismo social (2003, pág. 37-38).

Sin embargo, previo a entrar a alguno de los enfoques del institucionalismo antes mencionados, se requiere saber de lo que hablamos cuando hacemos referencia al institucionalismo; por ello, gran parte del entendimiento de esta teoría, y su desarrollo, podrían entenderse mejor si consideramos la génesis de esta.

El presente capítulo abordará los esfuerzos por sintetizar de manera asequible toda una escuela de pensamiento como lo es el neo institucionalismo y su predecesora: el institucionalismo; así como las características de estos modelos y las principales diferencias que tiene respecto a sus variantes. No se omite el especial énfasis que se hace en el presente capítulo, a diferentes nociones o conceptos como la organización, el individuo o la misma norma, mismas que aportan en gran medida la comprensión de ambas escuelas de pensamiento, y que ayudan a diferenciar y profundizar sobre estas.

2.1 EL INSTITUCIONALISMO

La ciencia política como una ciencia joven entre las ciencias sociales, inicia con estudios que parten del análisis de leyes, así como del fenómeno burocrático. A pesar de estos esfuerzos gigantescos -dada la época y en aras de lograr una mayor autonomía en la disciplina-, se reconoce la incapacidad (por la ausencia de métodos y metodologías) de explicar fenómenos cada vez más complejos, tal es el caso de la llegada del conductismo y la elección racional como enfoques que predominan y que buscaban indagar en el comportamiento individual, alejándose de factores externos como lo son las organizaciones oficiales o sociales que rodeaban a los propios sujetos, o lo que hoy conocemos como instituciones públicas y no públicas.

En Europa, por ejemplo, a pesar de haber conformado sus Estados-Nación, desde antes que Estados Unidos, la disciplina de la Ciencia Política seguía teniendo una estrecha relación con disciplinas como el Derecho o la propia Historia.

Para hablar de institucionalismo, el mismo Peters (2003) señala la existencia de algunos criterios comunes de todas las teorías introducidas con anterioridad, entre ellas: la existencia de una estructura (ya sea formal o informal), la cual debe trascender de individuos por grupos de individuos. La segunda característica es la estabilidad del tiempo, lo cual brinda permanencia (en gran medida) a dichas instituciones. La tercera refiere a la capacidad de afectar el comportamiento individual, a veces hasta restringiendo ciertas conductas. Finalmente, los individuos que se encuentran en dicha institución deben tener valores compartidos. (pp. 36-37)

De ese modo se nos describe algunas características del viejo institucionalismo que caracterizaban a dicha escuela (**Figura 5**): 1) Legalismo, 2) Estructuralismo, 3) Holismo, 4) Historicismo y 5) el Análisis normativo.

Figura 5. Características del antiguo institucionalismo

Característica	Criterio
1) El legalismo	Bajo este criterio, se analizaba el actuar del gobierno a través de la ley, ya que el uso de la ley representaba el ejercicio del poder, por lo tanto “ocuparse de las instituciones políticas era igual que ocuparse de la legislación” (p. 21).
2) Estructuralismo	La estructura cuenta y determina el comportamiento de las personas, por ende, el viejo institucionalismo centraba su interés en los sistemas políticos como el presidencialismo y el parlamentarismo (p. 22).
3) Holismo	Esta característica busca analizar la complejidad de los sistemas como un todo, lo que impedía en muchos casos la oportunidad de realizar análisis comparados especializados como los que se realizan hoy en día. “... solían comparar sistemas íntegros en vez de examinar instituciones individuales” (p. 24).
4) Historicismo	Para la comprensión de los grandes sistemas, el viejo institucionalismo requería conocer la política del sistema lo cual implicaba la comprensión del desarrollo del sistema a estudio. También se visualizaba esta interacción “dependiente” entre estructuras políticas y socioeconómicas.
5) Análisis normativo	El análisis descriptivo de los viejos institucionalistas planteaba el ideal de aspirar a un buen gobierno.

Fuente: Elaboración propia a través de Peters (1999 y 2003, 20-26).

De esta forma, el historicismo requiere analizar tanto la política como la economía de manera conjunta, ya que apuntaban al mismo camino, a diferencia del neoinstitucionalismo que las analiza de manera independiente y, a través de esta independencia de su estudio, suele compararlos y encontrar estas interacciones. Por último, la crítica existente sobre este análisis normativo era enfocado a crear escuelas de pensamiento que describieran “los hechos”, no de aquello que estaba bien o mal en términos de valor.

2.2 LA INSTITUCIÓN Y SU PROBLEMA CONCEPTUAL: LA ORGANIZACIÓN Y EL INDIVIDUO.

Dentro del viejo institucionalismo, una de las principales críticas era la nula existencia de un concepto sobre lo que era una institución, de este modo, hablar de una institución: “asoció dicho concepto a la noción demasiado general y, por tanto, ambigua y confusa de “normas universales”, emanadas de la sociedad y, sobre todo, del Estado y su orden jurídico.” (Torres, 2015, p. 122). Tal como lo señala Torres, este vicio fue heredado a lo que más tarde será nombrado como nuevo institucionalismo, de hecho, el principal exponente de las teorías del nuevo institucionalismo, Guy Peters, da a conocer que el empleo del concepto era usado para designar a casi cualquier organización, ya sea religiosa, del mercado e inclusive a grupos de personas como lo son las clases sociales, lo cual era entendido más como abstracciones cotidianas, más que estructuras tangibles como lo eran las de los gobiernos (Peters, 1999, p. 49-50).

Por ello, para lograr tener mayor claridad de lo que se habla al nombrar a una institución, se exploran algunas propuestas que ayudaran a dar sentido al presente trabajo y el uso de lo que nos referimos cuando hablamos de institución. Para March y Olsen a las instituciones se les debe entender como: "colecciones de reglas y rutinas interrelacionadas que definen las acciones apropiadas en función de las relaciones entre los roles y las situaciones" (traducción propia).

(1989). Así y a partir de estos conceptos los autores anteriores nos señalan que las instituciones son:

conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación (traducción propia) (March y Olsen, 1989, p. 21).

En ese sentido “Jepperson apunta que la institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular” (Moyado, 2011, p. 28). Por otra parte, Shepsle y Bonchek (2005), concluyen en la actualidad que una institución “consiste en una distribución de actividades, una división de individuos y la reunión de las actividades con los individuos, de tal suerte que una subdivisión de individuos tenga jurisdicción sobre un subconjunto específico de actividades” (p. 299) así mismo agrega que estas “consisten en mecanismos de monitoreo y control y de otros incentivos que conectan las actividades específicas de la jurisdicción de los subgrupos con la misión general” En este punto es válido realizar la siguiente pregunta: ¿En qué punto se institucionaliza una institución? Para dicha interrogante el propio Moyado (2011) afirma:

que la institucionalización es el proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo (pág. 39).

Más adelante el propio Peters plantea algunas otras cuestiones que se abordarán brevemente en este apartado sobre la concepción de lo qué es una norma desde el punto de vista institucional, sin

embargo, lo que nos atañe es la importancia de diferenciar entre una institución y una organización, así como el papel que ocupa la persona.

Para eso, retomaremos la noción que tiene North (1993) misma que recuperan Alpuche y Bernal (2015) cuya visión de la institución parte de la antropología y de la economía:

Se entiende por institución como el entramado de reglas compartidas entre actores sociales que estructuran actividades e interacciones recíprocas. Así, la institución se puede concebir como un sistema de reglas. No sólo se la considera como las reglas del juego en la sociedad (p. 15).

De esta forma, la **Figura 6**, contiene aquellos referentes de lo que se considera dentro del orden formal e informal.

Figura 6. Diferencia entre reglas formales e informales

Regla	Producto
Reglas formales	Leyes, códigos, reglamentos y toda regulación escrita.
Reglas informales	Creencias, costumbres, idiosincrasia, etc.

Fuente: Elaboración propia a través de Alpuche y Bernal (2015, 15).

En ese mismo sentido, bajo la noción propia de Alpuche y Bernal (2015) determinan que: las instituciones son las reglas que norman el comportamiento de los hombres en sociedad, son restricciones que los individuos crean para regular su forma de actuar dentro de ésta, es decir, las instituciones son las normas que se autoimpone para reglamentar sus acciones en la vida social (p. 15).

En ese orden de ideas, Hodson (2007) nos introduce al concepto de organización, ya que comúnmente suelen confundirse a tal grado de usarse como sinónimo, no obstante, para él:

las organizaciones son un tipo particular de instituciones con algunas características adicionales, entre las que destaca la existencia de una frontera concreta que permite distinguir a los miembros de los no miembros, principios de jerarquía, de mando y cadenas de autoridad y responsabilidad (p.20).

Si bien es cierto que esta visión podría llegar a confundirnos con el concepto de institución, es indispensable que no se utilice como sinónimo: “las instituciones preceden a las organizaciones y crean las condiciones que hacen posible existencia y evolución, incluso la orientación de dicha evolución” (Alpuche y Bernal, 2015, p.15).

En otras palabras, Pesqueux (2009), a partir de las diferencias entre ambos conceptos determina que:

... la institución se caracteriza por el hecho de que se define como aquella que contribuye al logro del «Bien Común» (como en el caso de un hospital) por lo que goza de un estatus legal y simbólico, en tanto que, la organización tiende a realizar objetivos específicos en el contexto de la eficiencia (como en las empresas) (2009, p. 10).

Concluyendo en este apartado, y una vez identificando a partir de diversas visiones las principales diferencias entre institución y organización, para efectos de esta investigación podemos determinar que si bien no son (ni pueden ser) sinónimos, sin embargo, la institución como la organización, están ligadas la una a la otra. De igual forma, como bien lo describen Alpuche y Bernal, y como analogía: “en el campo de la salud pública, la institución es la salud, mientras que la organización es el hospital” (2015, p. 55).

Centrarnos en lo que es el sujeto o actor, nos permite comprender a mayor profundidad las decisiones que se toman en las organizaciones y, por ende, en las instituciones. Para ello, Alpuche y Bernal nos proporcionan un acercamiento a la visión que compartimos: “El individuo es el centro

de la organización y de la sociedad: se encuentra inmerso, en esencia, en una cultura que lo imbuye de elementos simbólicos a través de los cuales ve la realidad circundante” (2015, p. 5). En ese mismo sentido, hablar de individuos o personas implica saber o comprender el contexto en el que están inmiscuidos, ya que al ser personas sintientes y pensantes se encuentran limitadas al contexto del que son partes. “En la llamada era global, tanto los seres humanos como las organizaciones y las naciones se encuentran en medio de un enjambre de choques culturales, temores bien fundados, incertidumbre, turbulencia, falta de compromiso, entre otros” (2015, p. 5).

De ese modo las personas se unen para llegar a acuerdos y consensos permitiendo tomar decisiones ante las necesidades y demandas que la propia sociedad requiera, así, las organizaciones van conformando instituciones que pueden mantenerse estables, pero conforme a las demandas de las personas cambian, también lo hacen las instituciones, ya que estas tendrán que reformarse o en otros casos desaparecer para darle vida a otras instituciones.

2.3 LAS BASES DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Resulta de especial interés para esta investigación, el institucionalismo normativo, ya que Peters (2003) retomando los estudios de March y Olsen, lo consideraban como la base de lo que hoy se conoce como Nuevo Institucionalismo, impulsados principalmente por estos dos argumentos:

A diferencia de muchos otros teóricos institucionales, estos autores no hacen de las normas un elemento fundamental de su enfoque, sino que las consideran sólo una parte del control del comportamiento dentro de instituciones y organizaciones. En primer lugar, estos investigadores consideran que las normas son elementos fundantes, es decir, medios para estructurar el comportamiento a nivel macro de los sistemas políticos. En segundo término, para ellos, las reglas o normas son, hasta cierto punto, la formalización de la “lógica de lo adecuado”. Sirven de guía a los recién llegados a la organización o son intentos de crear

conceptos más uniformes de los que son tales lógicas (Peters citando, a March y Olsen, 1995, pp. 21-25).

En primera instancia se observa cierta flexibilidad a la norma, sin embargo, no dejan a un lado el rol que ocupa, pero por otra parte se toma en cuenta el aspecto cultural de las sociedades, ya que lo que se considera correcto puede ser distinto de lo que busca la organización en un inicio, teniendo como resultado una influencia distinta sobre el comportamiento de los individuos del que se buscaba.

A la par, la teoría del institucionalismo social, o sociológico, parte de lo estudiado por Weber, al considerar a la burocracia como una organización. En ese sentido, Weber habla de un Estado burocrático como una expresión de la racionalidad y que se puede analizar a partir de su puesta en práctica, Más tarde Talcott Parson mantiene la idea de que las sociedades deben tener tareas básicas para funcionar. Así mismo Seznick sostuvo su interés en los procesos de institucionalización y los cambios que existen en las instituciones (Moyado, 2011, p. 38-39).

De esta manera podemos concluir lo siguiente:

La teoría institucional es aquella que incluye explicaciones acerca de las instituciones. Se denomina institucionalismo al enfoque de las ciencias sociales, en particular de la ciencia política, que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones formales, y de la efectividad del funcionamiento de éstas. Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales, cuya aplicación requiere de un conjunto de instituciones específicas para regular los comportamientos de los individuos que las conforman (Moyado, 2011, p. 30).

2.4 EL NEOINSTITUCIONALISMO Y SU DESARROLLO

Como se ha mencionado, a mediados del siglo pasado, se desarrollaron “dos enfoques teóricos con un claro componente individualista: la elección racional y el conductismo” (Caballero, 2007, p.10). Dichos enfoques (claramente influenciados desde la economía) hacen a un lado el estudio de las instituciones y las investigaciones se centran en el comportamiento de los sujetos; es por ello por lo que la propia ciencia política redobla esfuerzos para que a finales del siglo pasado e inicios del siglo XXI las instituciones regresen a la agenda de estudio de la disciplina, lo que daría vida a lo que hoy conocemos como el Nuevo Institucionalismo o Neoinstitucionalismo.

Debido a lo anterior y en el presente apartado, se presentarán los enfoques que se han alcanzado a desarrollar como parte del Neoinstitucionalismo, principalmente descritos por March y Olsen (1984), Hall y Taylor (1996), así como por Peters (1999) y que son agrupados por Caballero (2007) a manera de resumen y de forma práctica.

Para March y Olsen, el neoinstitucionalismo “estudia los factores organizativos en la vida política y se configura en tres ideas centrales” (Caballero, 2007, p. 11):

- 1) Existe un grado de autonomía en las instituciones; para March y Olsen (1984) el Estado y la sociedad se afectan mutuamente: “... las instituciones pueden ser tratadas como actores políticos por considerarlas dotadas de coherencia y autonomía: las instituciones políticas son tomadas como “decisores y son algo más que reflejo de las fuerzas sociales”. De ahí que utilicemos la palabra “grado de autonomía”, ya que su autonomía debe entenderse en sus acciones, pero invariablemente, estas acciones tendrán repercusiones que le impactarán a las mismas.

- 2) “Complejidad causa y las posibilidades de ineficiencia en la historia política”. El Neoinstitucionalismo utiliza como recurso el concepto de estructura política como “el conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, normas, roles, arreglos físicos, fundamentos y archivos que son relativamente invariables frente a la rotación de individuos y adaptables a las preferencias y expectativas idiosincráticas individuales”. Lo anterior, permite simplificar la complejidad de la realidad social para las personas que se encuentran inmiscuidos en él.
- 3) Finalmente, ambos autores centran esta idea en la capacidad de recurrir a los simbolismos en la política para explicar ciertas acciones. De esta manera el neoinstitucionalismo: “asume a la política como una interpretación de la vida, y apuesta por otras lógicas de acción que implican el papel central del significado y la acción simbólica”.

Más adelante Hall y Taylor (1996), asumieron la existencia de tres enfoques en la ciencia política, que fueron adoptadas como una respuesta a la visión conductista que estuvo dominando gran parte de la segunda mitad del siglo XX:

- A) El institucionalismo histórico: consideró a las propias instituciones como un cúmulo de procedimientos formales e informales, llenos de rutinas, normas, así como prácticas inmersas dentro de la estructura organizativa de la política.
- B) El institucionalismo de la elección racional: cuya influencia nace de la nueva economía de la organización, a su vez explica el comportamiento humano a partir de la racionalidad y de la estrategia para la toma de decisiones que maximicen los beneficios.
- C) El institucionalismo sociológico: su existencia se le es atribuida a la propia sociología a partir de la teoría de la organización y sostiene la idea de que no todos los

procedimientos institucionales fueron creados con el objetivo de maximizar sus resultados, sino que muchas de sus prácticas derivan de su cultura.

De esta manera se describen los enfoques que Hall y Taylor conciben como el Neoinstitucionalismo, mismo que pocos años después sería enriquecido por el propio Peters y que concluirá el presente apartado.

Peters (1999) no solo logra visualizar y describir más versiones del propio Neoinstitucionalismo, aunado a las ya descritas por Hall y Taylor, sino que encuentra la cantidad total de siete versiones de este. Sin embargo, para efectos prácticos y visuales, todas estas versiones se mostrarán en la **Figura 7** con una breve descripción de su objetivo:

Figura 7. Tipos de Institucionalismo por enfoques

Tipo de Institucionalismo	Enfoque
Institucionalismo normativo	Enfoque cuya comprensión parte del funcionamiento de las instituciones y las afectaciones que pueda generar en los individuos a partir de normas y valores.
Institucionalismo de elección racional	Este enfoque busca entender el comportamiento de los individuos a partir de la maximización de su beneficio a través de incentivos y contra incentivos.
Institucionalismo histórico	Busca entender (más no predecir) las decisiones políticas presentes y futuras a partir del estudio de las políticas pasadas. También afirma que el rumbo de una institución estará restringida a las decisiones iniciales de la misma.
Institucionalismo empírico	Es el más próximo al viejo institucionalismo, ya que estudia de manera empírica a las instituciones y los efectos que esta tiene. Como ejemplo se especifica que estudia a los gobiernos parlamentarios y presidencialistas, así como al gobierno dividido o a los propios bancos centrales.
Institucionalismo sociológico	Estudia a las instituciones a partir de su entorno, y de cómo la propia política moldea a las instituciones.

Institucionalismo de representación de interés	Centra su análisis en las acciones de grupos de intereses como los partidos políticos y otros grupos de poder mismos que tienen un grado de institucionalización no muy formal, pero que se reconocen como formales.
Institucionalismo internacional	Este institucionalismo centra su análisis en la política internacional, a través del comportamiento de los Estados y sus regímenes como si fuesen instituciones y que generan comportamientos y valores.

Nota: Elaboración propia a través de Caballero (2007, 13).

A manera de conclusión, dentro del modelo institucional, es importante tener en cuenta que el contexto social es indispensable para entablar ciertos valores, al respecto se describe que dependiendo las culturas a las que los individuos pertenezcan, podrán tener distintos valores, así como una forma distinta de aplicarlos o socializarlos con los demás integrantes de una organización. Por ello, aunque el modelo neo-institucional es más flexible ante la rigurosidad normativa del propio institucionalismo, acepta que existen otras cuestiones que rebasan la influencia que las instituciones pueden tener sobre los individuos.

Otra situación que el neoinstitucionalismo ha retomado, aunque parcialmente, es el que tiene que ver con el origen de las instituciones, aunque avanzado, el nuevo institucionalismo considera diversos orígenes, así como de su conformación, se especula que son las instituciones las que se crean persiguiendo solucionar los problemas -dentro del estado los problemas serían de carácter público-, así las instituciones son creadas a partir de solventar y mantener al margen problemas, creando todo un engranaje institucional para darle seguimiento y una posible solución ante un comportamiento que se busca corregir dentro de la sociedad.

¿Cómo sabemos que las instituciones efectivamente logran influenciar a los individuos? Y siendo así, ¿Cómo podemos asegurar que los individuos recíprocamente pueden modificar a las instituciones? Ambas interrogantes se plantean en la misma reflexión porque algo que el

neoinstitucionalismo ha logrado exponer es, que, para que las mismas instituciones, puedan lograr modificar comportamientos, es el grado de institucionalización de las mismas instituciones. Aunque suene un tanto obvio, esta teoría también permite un cambio de actores hacia las instituciones mismas, pero solo podrá ser lograda a través del liderazgo que pueda tener una institución, así como las demandas externas que logren tener el impacto suficiente para cambiar las rutinas al interior de las instituciones.

Identificar las principales diferencias entre el viejo y nuevo institucionalismo podría parecer en algunos casos, imperceptible. No obstante, la principal divergencia es el centro de análisis de ambos modelos, es decir: en el viejo institucionalismo la atención se centraba únicamente en las instituciones y cómo estas influyen en los individuos, para el neoinstitucionalismo es vital considerar los ambientes externos, así como los conflictos existentes en los contextos para saber no solo cómo puede influir el comportamiento de los individuos, sino también como los otros factores influyen en los mismos.

Finalmente, y para concluir este apartado, vale la pena reflexionar acerca de los métodos que incorpora el nuevo institucionalismo, ya que, pese a seguir tomando como referentes la teoría de la elección racional y el conductismo, no se limita a seguir los métodos descriptivos y analíticos, de hecho puede retomar métodos de otras disciplinas como son la historia a través de la narratividad, de la propia ciencia política a través del método comparado, o de la sociología a través del hecho social.

CAPÍTULO 3.

PARTICULARIZANDO LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA

INTRODUCCIÓN

Como ya se ha hecho referencia en apartados anteriores, las zonas metropolitanas recobran principal interés derivado de la cantidad de actividades que se realizan en estos espacios, la concentración de población y, por ende, de actividades económicas, son demasiadas para cualquier autoridad que se encuentre en estas zonas, que a veces suele rebasar la capacidad de respuesta de estas. En ese sentido, dotar o reconocer a las Zonas Metropolitanas de ciertas características permite tratarlas acorde a las demandas de quienes habitan en ellas.

Razón de lo anterior, que en el presente capítulo se busque dotar de una mirada general a las Zonas Metropolitanas en México, pero particularmente una visión más precisa de la Zona Metropolitana de Pachuca de sus fenómenos sociales, así como sus características y principales marcos normativos e instituciones (y sus actores políticos) que regulan la vida en esta zona bajo la perspectiva metropolitana.

De esta manera, se abordará una mirada general sobre lo qué son las Zonas Metropolitanas, o también llamadas zonas urbanas, así como los criterios que se han establecido desde la academia y las instituciones públicas para delimitar o determinar qué zonas cumplen o no con el criterio de lo metropolitano. A la par, se abordaron los andamiajes jurídicos locales que permiten y dan vida al enfoque metropolitano en el país y la entidad, sus límites en cuanto a facultades, así como las instituciones que tienen injerencia en esta visión.

3.1 LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

La realidad urbana de nuestro país se ha ido acelerando, derivado del aumento de población y la búsqueda de servicios que satisfacen las necesidades básicas, la movilización a zonas o espacios urbanos concretos se sigue definiendo y no parece detenerse. Para 2020, la población en México ascendió a 126 millones de personas, de las 112.3 millones de personas que habitaban en el país en 2010, es decir, en 10 años la población aumentó en un 10.9 por ciento respecto a la década pasada (INEGI, 2020). Lo anterior, nos traslada a una realidad irreversible donde cada vez más personas se encuentran habitando estas zonas.

3.1.1 Los primeros esfuerzos de delimitación

Acorde a lo anterior, es necesario señalar algunos antecedentes de las zonas metropolitanas, desde los primeros esfuerzos que reconocen la existencia de estas zonas hasta los últimos criterios establecidos para la institucionalización de las zonas metropolitanas.

Los primeros esfuerzos serios para las delimitaciones de las denominadas *Zonas Metropolitanas* son encontrados por el investigador Luis Unikel, ya que en 1976 fue quien “identificó doce zonas metropolitanas alrededor de otras tantas ciudades mayores de 100 mil habitantes para 1960 y actualizó la delimitación de la zona metropolitana de la ciudad de México para 1970” (INEGI, CONAPO y SEDESOL, 2004, p. 11). De acuerdo con la SEDESOL, CONAPO e INEGI, los criterios utilizados para considerarlas como tal, responden a una lógica político – administrativa, que contiene la ciudad núcleo o central, además de ciertas características urbanas tales como: “sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” (2004, p.11).

Más adelante, en el documento que trazan estas instituciones, lograron determinar que María Eugenia Negrete y Héctor Salazar en 1986, obtuvieron una delimitación de 26 zonas metropolitanas, de las cuales 12 son las ya ubicadas por Luis Unikel, además establecen la utilización de algunos indicadores ayudaron a identificar las doce zonas restantes, entre estos se encuentran: “el porcentaje de población económicamente activa dedicada a actividades no agrícolas, el nivel de urbanización, la densidad de población, la producción manufacturera, la tasa de crecimiento demográfico y la distancia al centro de la ciudad” (2004, p. 11). En ese mismo sentido, aclaran una clasificación de tres tipos de municipios: los metropolitanos, los no metropolitanos y aquellos que están en proceso de metropolización.

Para 1993, Jaime Sobrino a través de dos ejercicios estableció 37 zonas metropolitanas. Uno de los ejercicios empleados para reconocer las zonas es de carácter gráfico, es decir a través de contenido visual -uso de imágenes satelitales o uso de mapas- señala la contigüidad e integración de áreas metropolitanas y el otro ejercicio fue estrictamente estadístico: “aplicando el método de componentes principales con las variables tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable” (INEGI, CONAPO y SEDESOL, 2004, p. 12).

El propio Sobrino (2003) bajo la misma metodología empleada anteriormente identificó para el año 2000, un total de 48 zonas Metropolitanas que bajo sus propias palabras: “Con esta delimitación se concluye que en el inicio del tercer milenio México cada vez se acerca más a ser un país fundamentalmente metropolitano, porque concentra más de la mitad de sus habitantes en este tipo de aglomeraciones” (p. 475).

Si bien este trabajo de Sobrino fue un referente para las propias instituciones públicas del gobierno mexicano, se contrasta con la propuesta oficial de sus instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) -hoy Secretaría del Bienestar-, pues a diferencia de Sobrino, ellos reconocían bajo distintos criterios a las zonas metropolitanas del país (Figura 8):

El INEGI identificaba 32 unidades, el CONAPO 42 y la SEDESOL 46. La unión de estos conjuntos dio como resultado un total de 55 zonas metropolitanas, de las cuales 26 eran compartidas por las tres instituciones, cinco eran compartidas por el INEGI y el CONAPO, ocho por el CONAPO y la SEDESOL, tres zonas metropolitanas eran propuestas sólo por el CONAPO, una sólo por el INEGI y doce únicamente por la SEDESOL (2004, p. 21).

Figura 8. Propuestas al inicio por cada institución

Instituciones	INEGI	CONAPO	SEDESOL
Total de zonas metropolitanas	32	42	46
INEGI – CONAPO – SEDESOL	26 ¹	26 ¹	26 ¹
INEGI – CONAPO	5 ²	5 ²	-
CONAPO-SEDESOL	-	8 ³	8 ³
INEGI	1 ⁴	-	-
CONAPO	-	3 ⁵	-
SEDESOL	-	-	12 ⁶

“1 Monclova-Frontera, Saltillo, La Laguna, Colima-Villa de Álvarez, Valle de México, Pachuca, Guadalajara, Toluca, Zamora-Jacona, Cuautla, Cuernavaca, Monterrey, Oaxaca, Puebla-Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, Tampico, Coatzacoalcos, Córdoba, Xalapa, Minatitlán, Orizaba, Poza Rica, Veracruz, Mérida y Zacatecas-Guadalupe.

2 Piedras Negras, San Francisco del Rincón, Tulancingo, Ocotlán y Villahermosa.

3 Aguascalientes, Tijuana, Morelón-Uriangato, Tepic, Rioverde-Ciudad Fernández, Guaymas, Apizaco y Tlaxcala.

4 La Piedad.

5 Tuxtla Gutiérrez, San Martín Texmelucan y Acayucan.

6 Chihuahua, Juárez, León, Irapuato-Salamanca, Acapulco, Tula, Puerto Vallarta, Morelia, Cancún, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa-Río Bravo”.

Fuente: INEGI, CONAPO & SEDESOL (2004, 21).

De esta manera para el año 2000 era muy difícil homologar los criterios para definir o considerar una zona como metropolitana. Pues como se explicó, cada institución no solo tenía una definición para denominar a las Zonas Metropolitanas, pues a partir de ahí especificaron los criterios para considerar o no a una zona metropolitana. Por ejemplo, el INEGI delimitaba estas zonas “a partir del tamaño de las localidades censales y su relación de contigüidad física, apoyándose en la cartografía del Marco Geoestadístico Nacional a nivel municipal, de localidad y de área geoestadística básica (AGEB) urbana” (INEGI, CONAPO & SEDESOL, 2004, p. 12).

A la par, para el caso de la CONAPO se constituyó lo siguiente:

... definía como zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios que contenían dentro de sus límites una ciudad de 100 mil o más habitantes, y cuya población y actividades productivas presentaban características socioeconómicas predominantemente urbanas, medidas a través del porcentaje de población que residía en localidades mayores de 15 mil habitantes, el porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades no-agrícolas y el porcentaje de producción manufacturera. Con estos indicadores, el CONAPO definió 31 zonas metropolitanas en el país para 1995 (INEGI, CONAPO & SEDESOL, 2004, p. 13, como se citó en Consejo Nacional de Población, 1997a).

Sin embargo, la propia CONAPO en 2003, incorporó: “criterios de integración funcional relacionados con los desplazamientos de la población ocupada entre los municipios de residencia y de trabajo, así como criterios sobre el carácter urbano de los municipios” (INEGI, CONAPO & SEDESOL, 2004). Con ello, identificó a 42 zonas metropolitanas, conformadas por 243

municipios y tres localidades, todas estas debían contar con al menos una ciudad o una conurbación de cincuenta mil habitantes o mayor a esta población.

Finalmente, para la SEDESOL, el criterio de identificación de las zonas metropolitanas partía de la visión de cada administración federal y su programa de desarrollo en curso. Por ejemplo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 consideraba 31 zonas metropolitanas, sin embargo, para el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1995 hasta el año 2000 sólo se consideraban a las ciudades con más de un millón de habitantes, que en ese momento eran cuatro: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

En ese sentido, para el nuevo programa que iniciaba el milenio en la administración pública de México, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, clasificaba en cinco el Sistema Urbano Nacional (**Figura 9**), en primera instancia determinaba la creación de 1 Megalópolis del centro, así como 10 Zonas Metropolitanas y 28 Zonas Conurbadas.

Figura 9. Sistema Urbano Nacional

Clase	Descripción
Megalópolis del Centro	La megalópolis del centro es el resultado de la “metropolización” de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en la región centro del país. Está integrada por: Las zonas metropolitanas del Valle de México, de Puebla-Tlaxcala, de Toluca-Lerma, así como por las aglomeraciones de Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala
Zonas Metropolitanas	Las zonas metropolitanas son todas aquellas redes de ciudades, donde los procesos de “metropolización” involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes. Se subclasifican en: ● Transfronterizas ● Interestatales ● Estatales
Aglomeraciones urbanas	Las aglomeraciones urbanas son las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto una población inferior a un millón de habitantes.
Ciudades	Esta clase está integrada por todas aquellas localidades cuya expansión urbana no ha sobrepasado los límites del municipio donde se localizan. Esta clase se subdivide en 75 ciudades con más de 50 mil habitantes y en 244 ciudades entre 15 mil y 49,999 habitantes.
Centros de población	Las restantes 2,139 localidades del país entre 2,500 y 15,000 habitantes se clasifican como Centros de Población.

Fuente: Elaboración propia a través de SEDESOL (2001, 61-63).

Bajo ese ejercicio que iniciaba el año 2000, se podían encontrar zonas cada vez más delimitadas y establecidas, mismas que aportan para la época una visión más técnica y curiosamente, fácil de identificar para el estudio de su origen y comportamiento. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, los documentos que en la actualidad hacen referencia a las zonas metropolitanas de décadas pasadas, consideran en el año 2000 la existencia de las 55 zonas metropolitanas, además de retomar los mismos criterios para los ejercicios de 2005, 2010 y 2015 elaborados por las instituciones oficiales mexicanas como veremos a continuación.

El documento denominado “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015”, nos permite hacer un breve recorrido sobre el trabajo en conjunto a través del Grupo Interinstitucional integrado por las instituciones que definen la materia metropolitana en el país, hasta el año 2015, en esta edición SEDATU sustituye a SEDESOL, como la propia introducción nos indica que “... se ha realizado un ejercicio para delimitar las zonas metropolitanas. Los ejercicios anteriores (2000, 2005 y 2010), ..., se han basado en fuentes de información estadística y geográfica censales disponibles para el ámbito municipal.” Por lo que, para 2015, el país ya contaba con un total de 74 zonas metropolitanas, las cuales constituían un total de 417 municipios pertenecientes a las 32 entidades federativas del país y en el cual habitaban 6 de cada 10 mexicanas y mexicanos (INEGI, CONAPO, SEDATU, 2018, p. 20). En ese sentido la **Figura 10**, nos muestra el comportamiento que han tenido las zonas a lo largo y ancho del país, iniciando en 1960 con solo 12 zonas, a pasar al año 2015 a un total de 74 zonas metropolitanas.

Figura 10. Indicadores del proceso de metropolización durante los años 1960-2015

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas Metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32
Población total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.1
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56	56.8	62.8

Fuente: De INEGI, CONAPO & SEDATU (2018, 18).

3.1.2 Los nuevos criterios de delimitación 2020

Recientemente en 2023, en una nueva publicación por parte del equipo interinstitucional conformado por INEGI, CONAPO y SEDATU, fueron actualizados los criterios por lo que las instituciones del país determinarían o consideran a una región o zona como metropolitana. En ese sentido, la nueva clasificación nos enseña las categorías generadas para el ejercicio más reciente de identificación de metrópolis: Zona Metropolitana, Metrópoli municipal y Zona conurbada (Figura 11).

Figura 11. Definiciones: Zona Metropolitana, Metrópoli municipal y Zona Conurbana

Categoría	Definición
Zona Metropolitana	Conjunto de municipios cuya relación se basa en un alto grado de integración física o funcional intermunicipal e interestatal y la población total de los municipios que la conforman es de 200 mil habitantes o más. La localidad urbana o conurbación que da origen a la zona metropolitana cuenta con 100 mil habitantes o más.
Metrópolis municipal	Municipio que no forma parte de una zona metropolitana, sin embargo, cuenta con una población total de 300 mil habitantes o más y es económica o políticamente relevante para el estado. La

	localidad urbana que da origen a la metrópoli municipal cuenta con 200 mil habitantes o más.
Zona Conurbada	Conjunto de municipios cuya relación se basa en un alto grado de integración física o funcional intermunicipal e interestatal. La localidad urbana o conurbación que da origen a la zona conurbada tiene entre 50 mil y 100 mil habitantes.

Fuente: Elaboración propia a través de INEGI, CONAPO & SEDATU (2023, 43).

A manera de resumen la clasificación central para las categorías mencionadas tiene que ver en una primera instancia con el tipo de municipio que se concibe, es decir, de los denominados “municipios centrales” entendidos como: “aquellos donde se ubica la localidad urbana o conurbación principal que da origen a una metrópoli y cumplen (determinadas) características”; además de los municipios exteriores que son: “contiguos a los centrales, cuyas localidades urbanas no están conurbadas a la centralidad de una metrópoli y mantienen un alto grado de integración física y laboral con los municipios centrales” (INEGI, CONAPO & SEDATU, 2023, p. 44).

De esta forma y a partir de los dos tipos de municipios es que se encuentran criterios más profundos y que responden, para el caso de los *Municipios centrales* a su condición demográfica e Integración física, y para el caso de los *Municipios exteriores* a la integración funcional, a la población ocupada en actividades no agrícolas, así como su densidad media urbana, su integración física y su enclave (**Figura 12**).

Figura 12. Criterios de delimitación de las metrópolis de México, 2020

CRITERIOS		TIPO DE METRÓPOLI		
		ZONAS METROPOLITANAS	METRÓPOLIS MUNICIPALES	ZONAS CONURBADAS
		La población total de los municipios que la conforman, en conjunto, debe ser de al menos 200 mil habitantes.	Su población total debe ser de al menos 300 mil habitantes, con excepción de municipios sede de capitales estatales.	Sin umbral mínimo de población para su conformación.
1. Municipios centrales	Demográfico	Contiene una localidad urbana o conurbación intramunicipal/intermunicipal de 100 mil o más habitantes.	Contiene una localidad urbana o conurbación intramunicipal de 200 mil o más habitantes o es capital estatal.	Contiene una localidad urbana o conurbación intramunicipal/intermunicipal entre 50 mil y 100 mil habitantes.
	Integración física	Comparten una conurbación intermunicipal y/o interestatal cuya población en conjunto asciende a 100 mil o más habitantes.	No aplica.	Comparten una conurbación intermunicipal y/o interestatal cuya población en conjunto va de 50 mil a 100 mil habitantes.

2.Municipios exteriores	Integración funcional	Al menos 15 por ciento de su población de 15 a 70 años ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, diez por ciento o más de la población ocupada que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales.	No aplica.	Al menos 15 por ciento de su población de 15 a 70 años ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona conurbada, o bien, diez por ciento o más de la población ocupada que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales.
	Población ocupada en actividades no agrícolas	Al menos 75 por ciento de su población de 15 a 70 años ocupada labora en actividades no primarias.	No aplica.	Al menos 75 por ciento de su población de 15 a 70 años ocupada labora en actividades no primarias.
	Densidad media urbana	El municipio debe tener por lo menos 20 habitantes por hectárea.	No aplica.	El municipio debe tener por lo menos 20 habitantes por hectárea.
	Integración física	Su localidad urbana principal está ubicada a no más de 15 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril de los límites de la localidad urbana o	No aplica.	Su localidad urbana principal está ubicada a no más de 15 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril de los

		conurbación que da origen a la zona metropolitana.		límites de la localidad urbana o conurbación que da origen a la zona conurbada
	Enclave (continuidad geográfica)	Municipios que no tienen integración funcional y física ni cuentan con características urbanas, pero que por su ubicación han quedado circundados por municipios metropolitanos.	No aplica.	Municipios que no tienen integración funcional y física ni cuentan con características urbanas, pero que por su ubicación han quedado circundados por municipios metropolitanos.

Fuente: De INEGI, CONAPO & SEDATU (2023, 45).

A pesar de los criterios señalados, para el caso de los Municipios exteriores, se tiene criterios todavía más específicos relacionados con a) la distancia a la centralidad, es decir el grado de accesibilidad de los municipios conurbados con el municipio principal o núcleo; b) la integración funcional por lugar de trabajo, que muestra la población que realiza sus actividades de trabajo en alguno de los municipios centrales de cada metrópoli; c) Población en actividades no primarias; d) Densidad media urbana, que se encuentra fija en 20 habitantes por hectárea ya que se considera este criterio como un espacio en proceso de urbanización; y e) Enclave, es decir aquellos municipios que permiten a las metrópolis tengan “continuidad geográfica” en su territorio (INEGI, CONAPO & SEDATU, 2023 p. 45).

La metodología anteriormente empleada para reconocer a las Zonas Metropolitanas por parte de este Grupo Interinstitucional reconceptualiza el fenómeno metropolitano en el país para

el año 2020, y particularmente en la entidad de Hidalgo. Con ello, pasamos de 74 zonas metropolitanas definidas en 2015, para pasar a 48, acompañado de otro tipo de metrópolis, que sí bien no cumplen con los criterios antes señalados, sí tienen una función importante dentro del desarrollo urbano y que seguramente pasarán en algún momento a ser una zona metropolitana en su totalidad.

Para el caso de Hidalgo, cambia de categoría la Zona Metropolitana de Tula, ya que el municipio de Atotonilco de Tula presentó cambios sobre la actividad laboral de sus habitantes, y pasaron a desempeñar labores en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (antes Zona Metropolitana del Valle de México) en lugar de Tula. En contraste, la Zona Metropolitana de Tulancingo no presenta cambios respecto a las categorías de 2015. Sin embargo, la Zona Metropolitana de Pachuca pasa de estar conformada por 7 municipios a ser conformada por 5, siendo excluidos Epazoyucan y San Agustín Tlaxiaca.

3.2 NORMATIVIDAD DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

Es común que para hablar de instituciones hagamos referencia a las leyes que permitan el actuar de estas. Para hablar de zonas metropolitanas en nuestro país y en el mundo, la situación es idéntica, derivado a que las Zonas Metropolitanas tienen un marco legal concreto y establecido tanto en la federación, como en las propias entidades federativas, así como en la normatividad municipal a través de sus reglamentos. A continuación, se abordarán estas leyes tanto en el orden federal como en el orden local.

3.2.1 Normatividad Federal

Si bien el máximo referente de nuestras leyes es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el concepto de Zona Metropolitana no se encuentra en ese texto normativo,

empero, el artículo 115, en su fracción III, además de establecer los servicios que deberán brindar los municipios también establece la posibilidad de la coordinación y asociación entre estos, así como con los gobiernos del orden estatal, lo que se podría traducir en la posibilidad de aquellos municipios que sean considerados (o no) como metrópolis en llevar esfuerzos conjuntos para dar soluciones a problemas comunes (Cámara de Diputados, 2023a).

Ahora bien, en el mismo artículo, de la fracción V, faculta a los municipios para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal ...” así como “participar en la formulación de planes de desarrollo regional”. Finalmente, y dentro de la fracción VI se concibe la capacidad de dos o más centros urbanos (metrópolis de acuerdo con los últimos lineamientos) podrán planear y coordinar el desarrollo de dichas áreas, entre los cuales se especifica la movilidad y seguridad vial.

De este modo podemos aceptar, que si bien la CPEUM, siendo de 1917 y reformada más de 750 veces a través de 255 decretos (Cámara de Diputados, 2023c), en más de cien años no define puntualmente a las zonas metropolitanas, lo anterior, a pesar de los esfuerzos en las últimas décadas por responder ante el fenómeno. No obstante, los municipios sí tienen capacidad de organizarse y planificar sus espacios, por lo menos de manera implícita al permitir la cooperación intermunicipal. Prueba de ello se encuentra en el apartado C del artículo 122, mismo que refiere que “las entidades federativas, así como los municipios establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios” (Cámara de Diputados, 2023a).

Bajo ese tenor, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) es la norma que contiene las regulaciones mínimas que deben

seguir las entidades federativas en materia urbana, bajo ese enfoque la finalidad de dicha ley es establecer:

... normas básicas e instrumentos de gestión para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos con pleno respeto a los derechos humanos, lo que hace a través de principios de política pública establecidos en el artículo 4º: derecho a la ciudad; equidad e inclusión; derecho a la propiedad urbana; coherencia y racionalidad participación democrática y transparencia; productividad y eficiencia; protección y progresividad del espacio público; resiliencia, seguridad urbana y riesgos; sustentabilidad ambiental; y accesibilidad universal y movilidad (INEGI, CONAPO & SEDATU, 2023, p. 12).

Desde la entrada en vigor de la LGAHOTDU en 2016, y en un ejercicio inédito, por primera vez se conceptualiza a las zonas metropolitanas en el país en una norma de carácter general para el país. De acuerdo con el artículo 3, en su fracción XXXVII a estas se les define como: “Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Cámara de Diputados, 2023b). Al observar la definición, se encuentra que no contiene un tamaño concreto respecto al número de habitantes que deben encontrarse en cierta zona, lo anterior supone a la idea de que, al ser criterios en constante cambio, incorporar un mínimo de habitantes en cierta zona supondría constantemente reformar la ley, con ello se considera mejor tener una redacción general, conservando elementos claves del fenómeno metropolitano como unidad territorial, influencia, desarrollo y centros de población.

3.2.2 Normatividad Local en Hidalgo

Para el caso concreto de la Entidad, además de lo establecido en la CPEUM así como en la LGAHOTDU, podemos encontrar la Constitución Política del Estado de Hidalgo (CPEH), la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo (LCDMEH) así como la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo (LOMEH). La constitución local, así como estos dos ordenamientos secundarios, establecen las facultades entre las propias instituciones de la entidad, así como las facultades de los municipios y, en consecuencia, también conducen la perspectiva metropolitana en la entidad.

3.2.2.1 Constitución Política del Estado de Hidalgo

Para el caso del máximo referente en la entidad, encontramos en el artículo 10 de la CPEH, el artículo refiere sobre la facultad “de fijar el uso y destino de la tierra a efecto de que los asentamientos humanos cumplan con lo establecido por el Plan Estatal de Desarrollo y con la Planeación del Desarrollo Urbano”. Lo que indudablemente conduce a que el enfoque metropolitano está sujeto a los planes de la autoridad estatal en turno. Por otra parte, la fracción XVIII del artículo 141, describe que:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales del Estado de Hidalgo y otra u otras entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, el Estado y los municipios respectivos planearán con la Federación y él o los otros Estados y sus municipios y regularán en el ámbito de sus competencias, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales en la materia (CELSH, 2023a).

Como observamos la propia constitución local, prevé que, de existir municipios contiguos, estos planearán y regularán con otras autoridades de los diferentes órdenes lo relativo a sus centros

urbanos, así como los propios criterios en materia de movilidad y seguridad vial. Lo último derivado de una reforma, que armoniza lo establecido por el artículo 115 en su fracción VI de la CPEUM con la Constitución Local.

Además, el artículo 87 determina la existencia de un sistema estatal de planeación democrática, el cual contiene a los órganos responsables del proceso de planeación, a través del Ejecutivo Estatal y mediante convenios con los demás órdenes de gobierno.

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

La Ley de Asentamientos, entró en vigor el 17 de septiembre de 2007, es decir, nueve años antes que la LGAHOTDU. En un primer momento dentro de esta ley, hace de especial interés la diferencia de años donde entra en vigor la ley general con la ley local, lo que podría insinuar una urgencia por armonizar todo el marco legal de la ley local, sin embargo, dicha noción escapa del objetivo del presente trabajo. Para enfocarnos en la ley actual es importante encontrar el objetivo de la misma, en ese sentido se remite al artículo 1º, el cual contiene cuatro objetivos que nos conduce a las nociones generales que se busca atender (CELSH):

1. Establecer las normas [...] para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos en la Entidad;
2. Establecer las bases mediante las cuales se integrará el Sistema Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como los instrumentos de gestión y ejecución a través de la regulación, inducción, concertación y coordinación de los agentes públicos, sociales y privados en la materia;
3. Fijar 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;

4. Definir las bases conforme a las cuales se dará la participación ciudadana en el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio (2023b).

Concretamente con el fenómeno metropolitano dentro de esta ley local se encuentra en la fracción V del artículo 6 que, dentro de las facultades del Ejecutivo estatal, son las de “aprobar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, así como los de ordenación de zonas conurbada, zonas metropolitanas y los demás que de éstos se deriven” (*CELSH, 2023b*), en la fracción X del mismo artículo se establece la facultad de celebrar convenios con otros municipios, para atender las conurbaciones y zonas metropolitanas intermunicipales, siguiendo con la lógica de la constitución local sobre la libertad de los municipios de coordinarse o asociarse para atender temas o brindar servicios concretos.

Bajo ese argumento y dentro de los artículos 19 a 22, se conceptualiza el fenómeno de conurbación, el fenómeno de metropolización, metrópoli y Zona Metropolitana (**Figura 13**) siendo, junto con la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo las únicas leyes local que delimitan con cierta cautela a las Zonas Metropolitanas de la Entidad. Si bien en algunos casos se presentan conceptos similares, también es cierto que algunos se omiten, teniendo como área de oportunidad la armonización horizontal entre estas dos leyes de orden secundario.

Figura 13. Conceptos del fenómeno metropolitano en las leyes locales de Hidalgo

Concepto	LAH DUOT	LCDMEH
Fenómeno de conurbación / Zona Conurbana	Cuando dos o más centros de población, formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica que constituyan un área urbana continua en dos o más Municipios o Entidades Federativas diferentes	Es el territorio que se deriva del crecimiento de los asentamientos humanos que rebasan los límites político-administrativos de dos o más Municipios resultando un área urbana, una ciudad que se extiende por dos o más territorios político-administrativos diferentes entre dos o más centros de población, cuyo centro es el punto de intersección de la línea fronteriza entre ambos.
Fenómeno de metropolización	Dinámica espacial, generada por los cambios derivados en el modo de producción e implica la asociación tendencial o inducida de redes de ciudades que conforman un conglomerado urbano con características comunes tales como sociales, económicas, funcionales y productivas y define flujos de bienes, personas y recursos financieros.	
Metrópoli	Proceso mediante el cual una ciudad predominante de un sistema urbano ejerce determinada influencia en el desarrollo económico, político y social de una región.	-
Zona Metropolitana	Es el espacio territorial de influencia dominante de una	Es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población;

	metrópoli, sobre dos o más áreas urbanas que presentan proceso de metropolización o metrópolis conformadas.	enfocado hacia las atribuciones de los Municipios y las Entidades Federativas en cuanto a la Coordinación Intergubernamental e interestatal para su administración
--	---	--

Fuente: Elaboración propia a través de Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (2023b, 2023c).

En ese sentido, estas leyes nos permiten visualizar cómo las instituciones enfocan el fenómeno metropolitano en la entidad. Además, la LAH DUOTEH establece la ejecución de manera conjunta con los municipios de los Programas de dichas zonas, así como la posibilidad de crear comisiones de conurbación o metropolitanas dirigiendo de esta manera la planeación y administración urbana. En caso de que algún municipio sea omiso, en la participación del fenómeno metropolitano la ley advierte que será el Congreso el encargado de convocar a los municipios involucrados a exponer sus motivos o razones de su negativa, de lo anterior, el Ejecutivo será el que formule el programa de la conurbación o zona. Entre otras cosas. La ley permite que los municipios puedan coordinar programas y presupuestos en materia de obras, acciones, así como de servicios a fin de ser eficientes en la prestación de estos (CELSH, 2023b).

De manera general, esta ley contiene la visión de la estrategia metropolitana que lleva a cabo el poder ejecutivo estatal en la entidad, con ello se observa una inclinación sobre el proceso de metropolización por parte de las instituciones del orden estatal a pesar de las posibilidades de coordinación.

3.2.2.3 Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo

Entrada en vigor el 31 de diciembre de 2016, la ley de planeación de la entidad encauza los trabajos del Ejecutivo a fin de llevar a cabo procesos al interior de la administración pública estatal y municipal, así como generar mecanismos o incentivos para crear participación ciudadana llevando

a cabo una armoniosa planeación estratégica a partir de instrumentos como lo son los planes de desarrollo, políticas públicas y el Sistema Estatal de Planeación Democrática. Este último, aunque con un tono simple, refiere a un sistema complejo que pone a trabajar a diversos actores de la entidad, por lo que se deberá hablar de (art. 14):

... un conjunto articulado de órganos, procesos, actividades y relaciones funcionales entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como con los sectores social y privado y el Congreso del Estado, vinculados en el proceso de Planeación del Desarrollo Estatal (CELSH, 2023d).

Si bien el sistema no define un objeto concreto, podemos intuir más como una herramienta que fija “los planes y programas, objetivos, estrategias, líneas de acción y prioridades” (tercer párrafo del artículo 2). A partir de aquí, el sistema se divide en Comités: Comité para el Desarrollo del Estado de Hidalgo COPLADEHI, conformado por diversos actores entre integrantes del gabinete del gobierno Estatal, legisladores locales y federales, así como por actores del sector académico, privado, social y la persona titular de algún municipio; los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional COPLADER, encargados de llevar a cabo el proceso de planeación regional del desarrollo y coordinar el trabajo del sistema con los tres órdenes de gobierno; y los Comités para el Desarrollo Municipal COPLADEM, cuya esencia es la misma que el COPLADER solo que en el orden local, en ese sentido la finalidad de estos últimos es llevar a cabo el proceso de planeación así como la coordinación entre los tres órdenes de gobiernos integrando a otros actores como sociedad civil.

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

La entidad cuenta con una ley para el desarrollo metropolitano, esta tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1º a: “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” (CELSH, 2023c). Por lo que se podría resumir en la dirección del enfoque de trabajos entre las autoridades locales y estatal para con la federación.

Esta ley considera la creación de Órganos de Coordinación Metropolitano, los cuales son: el Consejo Estatal Metropolitano, la Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo, y las Comisiones Metropolitanas. El primero de estos órganos es el encargado de consulta, opinión y decisión de los planes, programas y acciones concretas, así como proyectos de desarrollo metropolitano, este órgano es conformado en su mayoría por autoridades del orden estatal, así como representantes del orden federal, Legisladores y en el orden municipal solo las personas titulares de las presidencias municipales, además de incluir a una institución de educación superior (UAEH), y la presidencia de la Asociación de Municipios del Estado de Hidalgo y finalmente a los Organismos Públicos Descentralizados en la materia.

La Coordinación por otra parte, fungirá como (art. 9):

la unidad administrativa de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Ahora Unidad de Planeación y Prospectiva), facultada para la atención del tema metropolitano en la Entidad, de igual manera, será el medio de consulta y opinión encargada de dar seguimiento y evaluar a las Comisiones Metropolitanas, al plan, programas, proyectos,

acciones y obras de carácter metropolitano; así como la instancia de estudio, análisis y concertación de proyectos metropolitanos a corto, mediano y largo plazo (CELSH, 2023c).

De este modo, la persona encargada de la Coordinación será conocida como él o la Coordinadora y será nombrado o removido por el titular del ejecutivo.

Finalmente, dentro de estos, las Comisiones desempeñan un papel como órganos de consulta y opinión de la sociedad y su objetivo de acuerdo con el artículo 14, es convertirse en un medio de expresión de las y los habitantes de las Zonas Metropolitanas, así como enlaces para hacer llegar las propuestas a la Coordinación. Este estará integrado por el titular del ejecutivo municipal, el coordinador, las y los integrantes de la Primera Comisión Permanente de Asuntos Metropolitanos del Congreso Local y un grupo de representantes del ejecutivo que integren el consejo.

De esta manera, también se consideran criterios para incorporar municipios en una zona metropolitana y aunque dependen de la federación, la ley establece nociones muy generales que dependen de criterios estadísticos y geográficos. De igual forma resulta de especial interés la creación del Fondo Metropolitano del Estado de Hidalgo y mayor participación de los municipios en la planeación y regulación de las conurbaciones, así como la posibilidad de generar propuestas sobre proyectos de desarrollo metropolitano, y la generación de su agenda con dicho enfoque. Lo anterior abre la posibilidad de propuestas nacidas desde el orden local, es decir, de los municipios que forman parte de las Zonas Metropolitanas para con la entidad y la federación.

3.2.2.5 Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo

Finalmente, la última ley a analizar tiene que ver con la ley orgánica que rige el actuar de los municipios en la entidad, así como las facultades de sus gobiernos. Bajo esa mirada dentro de las

facultades y obligaciones señaladas en el artículo 56 en sus fracciones referente a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos en inciso q de la fracción II señala que los ayuntamientos deberán proponer y elaborar acciones y proyectos estratégicos enfocados al desarrollo en zonas metropolitanas en el Estado de manera coordinada concurrente con los demás órdenes de gobierno. A la par, se señala en el artículo 57 que los municipios tienen concurrencia con el Estado en materia para la autorización del uso de suelo sobre su jurisdicción demográfica, así como participar en el desarrollo regional y metropolitano, así como participar con los otros órdenes para formular planes de desarrollo (Fracc. XIV y XVI, Art. 57) (CELSH, 2023d).

Dentro de las facultades de los integrantes del ayuntamiento, por parte del titular de la presidencia municipal establece como facultad y obligación la elaboración de un programa municipal de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, en caso de ser un municipio perteneciente a una zona metropolitana, mismo que deberá ser presentado noventa días después de tomar posesión del cargo (Art. 60, Fracc. I Inciso hh)) (CELSH, 2023d).

Por parte de regidoras y regidores, de acuerdo con el artículo 69 en fracción IV tienen la facultad y obligación de solicitar a la persona titular de la presidencia municipal información sobre los proyectos de desarrollo metropolitano, así como proponer acciones y proyectos en materia de zonas metropolitanas (Fracc. XIII). En el lado de la administración pública municipal, la persona titular de la secretaría de obras públicas tiene la facultad de proponer ante el ayuntamiento los planes de desarrollo metropolitano sustentables en los que intervengan otros órdenes de gobierno (Art. 117, fracc. XIII) (CELSH, 2023d).

Si bien los municipios no contemplan instituciones específicamente metropolitanas dentro de los ayuntamientos, observamos que deben existir planes y programas con este enfoque en

municipios pertenecientes a las Zonas Metropolitanas, así mismo la transparencia juega un papel importante, ya que la propia Ley Orgánica genera un mecanismo al interior de los ayuntamientos para solicitar el estado que guardan -en caso de existir- los planes o programas metropolitanos.

En conclusión, el presente apartado explica la normatividad en materia metropolitana, en ese sentido se evidencia la existencia de un marco normativo con enfoque metropolitano, así como la existencia de autoridades e instituciones metropolitanas. Sin embargo, la normatividad actual evidencia una dispersión en cuanto a sus objetivos, que en muchos casos no quedan claros o, en algunos casos, ya no siguen vigentes, lo cual pone en la mesa la necesidad de actualizar las leyes antes mencionadas para poder institucionalizar el enfoque metropolitano acorde a los nuevos criterios establecidos por la federación. Otra situación particular que se expone es la concentración de funciones que tienen las dependencias del orden estatal, a diferencia de las facultades establecidas en las autoridades de los municipios.

3.3 ZONAS METROPOLITANAS DE HIDALGO

Después de la actualización de las Zonas Metropolitanas en el país, para 2020 las Zonas Metropolitanas de Hidalgo se consideran dos, la Zona Metropolitana de Pachuca y la Zona Metropolitana de Tulancingo. Anteriormente se incluía a Tula como zona metropolitana, sin embargo, los nuevos criterios para establecer las zonas metropolitanas cambiaron, se desintegró y uno de los municipios que lo conformaba, Atotonilco de Tula, pasó a ser parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Antes Zona Metropolitana del Valle de México) debido al cambio en la integración funcional de dicha demarcación.

3.3.1 Actores Estatales

La existencia de una sociedad cada vez más compleja, pone en evidencia la capacidad de llegar a acuerdos entre diversos actores para la toma de decisiones, cuando hablamos de políticas públicas, la visión idónea de llevar a cabo un ejercicio como estos requiere de la participación de diversos actores, que van desde las propias autoridades gubernamentales, así como el sector privado, pero también, la sociedad civil.

En ese sentido y bajo la visión de Massieu (2020):

Gobernar sobre un territorio implica la toma de decisiones que impacten en este espacio. Por ello, en el particular caso de las ciudades metropolitanas integradas por dos o más municipios, las acciones tienen que ser consensuadas; sumando la voluntad de todos los actores implicados y definiendo una visión y objetivos comunes para todos en sus ámbitos respectivos (p. 24).

Así podemos destacar dos instituciones en el orden estatal que acompañan a la entidad y a los municipios bajo la perspectiva metropolitana: la Unidad de Planeación y Prospectiva, que tiene jerarquía de Secretaría de Estado al ser una institución centralizada, y el Congreso Local de Hidalgo a través de la Primera Comisión Permanente de Asuntos Metropolitanos.

La Unidad de Planeación tiene múltiples facultades, de entre ellas se reconoce como la institución rectora en la entidad, encargada de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo, así como auxiliar los Planes Municipales de Desarrollo, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo advierte en su fracción III del artículo 47 que la Unidad de planeación coordinará e intervendrá en los programas metropolitanos y sectoriales de las zonas metropolitanas (CELSH, 2023f), así mismo establecerá las bases para la elaboración de estos programas. De igual forma se señala que será la Unidad quien proporcione a los municipios,

asesoría técnica para la elaboración de estudios y proyectos metropolitanos. Finalmente fungirá como formulador y evaluador de las políticas públicas metropolitanas, así como a las Comisiones Metropolitanas a las cuales refiere la LCDMEH.

Otra autoridad estatal, la cual ha cobrado relevancia en estos últimos años, es la Primera Comisión Permanente de Asuntos Metropolitanos, una de las Comisiones Legislativas del Congreso de Hidalgo, la cual, por la naturaleza de su encargo, tiene una representatividad en la toma de decisiones con otros actores locales y federales, así como la posibilidad de formular leyes en la entidad con la visión metropolitana. Si bien la Comisión tiene un gran potencial, el propio Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo refiere que a la Comisión corresponde conocer y emitir resolutivos de los asuntos en la materia sobre conurbaciones y zonas metropolitanas (CELSH, 2023g). Si bien no es una comisión dictaminadora, es decir, no emite dictámenes que modifiquen leyes, si es una Comisión la cual tiene impacto como representantes de la entidad frente a otras entidades. Recuérdese el caso que impulso la LXIV Legislatura de Hidalgo, a través de la Comisión de Asuntos Metropolitanos para llevar ante el Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley impulsada por tres entidades federativas para crear la Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, la cual coordinaba trabajo entre las tres entidades federativas de Ciudad de México, el Estado de México e Hidalgo (Cámara de Diputados, 2022). Aunque hoy en día sigue siendo un dictamen, y que derivado de los nuevos criterios elaborados para las zonas metropolitanas de 2020, siguen pendiente su expedición, no obstante, en su momento fue una labor que reconocer derivado de la voluntad de tres entidades federativas a través de sus poderes legislativos y ejecutivos.

Como se observa estas dos autoridades cuando menos, tienen un gran impacto en la toma de decisiones en la entidad, sin embargo, requieren de mayor coordinación entre poderes, y más

aún, el Poder Legislativo tiene un área de oportunidad al estar empapado de esta perspectiva y el constante contacto que tiene junto a otras autoridades del país que si bien la propia ley le impide dictaminar de manera individual, si pueden impulsar o presentar propuestas de ley que mitiguen la dispersión normativa que se percibe en la entidad.

3.3.2 La Zona Metropolitana de Pachuca y sus municipios

Actualmente la Zona Metropolitana de Pachuca ZMP cuenta con una población total de 610 753 habitantes lo que hace ocupar a esta zona el lugar 35 dentro de las 48 Zonas Metropolitanas del País respecto a la población, superficie ocupada y densidad de población (**Figura 14**).

De igual forma, es importante aclarar que de 2015 a 2020, la ZMP, pasó de contar de 7 municipios a 5, derivado del cambio en los criterios para considerar a una zona como metropolitana, criterios que fueron establecidos a partir de 2020 y publicados recientemente en 2023 que modificaron o buscan modificar la visión metropolitana en el país. Los municipios que dejaron de pertenecer a la ZMP fueron: San Agustín Tlaxiaca y Epazoyucan. La razón, se argumenta, que se desintegraron de la metrópoli principal, Pachuca de Soto.

Figura 1416. Población, superficie ocupada y densidad de población por zonas metropolitanas según ámbito territorial, 2020

Posición	Metrópoli	Población	Superficie ocupada (ha)	Densidad de población (hab/ha)	Urbana			Rural		
					Población	Superficie (ha)	Densidad de población (hab/ha)	Población	Superficie (ha)	Densidad de población (hab/ha)
35	Pachuca	610 753	18 642.7	32.8	558 026	14 408.2	38.7	52 727	4234.5	12.5

Fuente: De INEGI, CONAPO & SEDATU (2023, 105).

Como era de esperarse la superficie urbana de la Zona, triplica a la zona rural, además la población es diez veces mayor en las áreas urbanas que en área rural. Esta zona como se mencionó en párrafos anteriores está compuesta por 5 municipios: Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Mineral del Monte, Zapotlán de Juárez y Zempoala. Al respecto se señala el aumento de población por municipio por década.

Figura 15. Comportamiento poblacional de los municipios que componen la zona metropolitana de Pachuca

Municipio	Población			
	1990	2000	2010	2020
Mineral del Monte	13 043	12 885	13 864	14 324
Pachuca de Soto	180 630	245 208	267 862	314 331
Mineral de la Reforma	20 820	42 223	127 404	202 749
Zapotlán de Juárez	11 481	14 888	18 036	21 443
Zempoala	21 295	24 516	39 143	57 906
Total	247 269	339 720	466 309	610 753

Fuente: Elaboración propia a través de INEGI, CONAPO & SEDATU (2023, 203).

A partir de lo anterior, se muestra que el municipio con mayor crecimiento en las últimas décadas en la Entidad y en especial en esta zona es Mineral de la Reforma, ya que del 2000 al 2010 incrementó su población en 85 181 habitantes, y de 2010 a 2020 la aumentó en 75 345 habitantes en el municipio. De igual forma Pachuca mantiene un aumento en la última década de 46 469 habitantes. Lo cual, definitivamente los pone como los municipios con la mayor cantidad de habitantes, no solo de la zona, sino de la entidad a lo cual le siguen municipios como Tulancingo con 168 369, Tizayuca con 168 302, Huejutla con 126 781 y Tula de Allende con 115 107 (INEGI, 2020).

Lo anterior contrasta con municipios como Mineral del Monte o Zapotlán de Juárez que han mantenido un modesto aumento en sus habitantes en las últimas cuatro décadas y que, de acuerdo con INEGI, CONAPO & SEDATU, solo mantienen su relación con la ZMP gracias a su integración funcional como municipios exteriores (2023, p. 203).

A manera de conclusión del presente apartado, podemos advertir que el cambio en los criterios para cambiar las Zonas metropolitanas en México, plantean a nivel regional y local, la forma en cómo se deberá concebir la perspectiva metropolitana en los siguientes años. Resulta de especial

interés, saber si los municipios que cambiaron su denominación como metrópoli tendrán conocimiento sobre el cambio de criterio que adquirió el orden federal, o de si la entidad contemplaba proyectos para estos municipios.

Así mismo, se señala que, si bien los municipios tienen la libertad de poder asociarse y que incluso está reconocido y facultado por la ley, muchos de estos mecanismos están condicionados por el gobierno estatal, aún si no son parte de alguna zona metropolitana. Además, se identifican a los actores que intervienen en el proceso de la Gobernanza Metropolitana, así las leyes señaladas en el presente capítulo han permitido conocer el comportamiento actual en la entidad en la materia metropolitana. Finalmente se ha intuido y ubicado en el tipo de Gobernanza que existe en la entidad con esta perspectiva, la metropolitana.

CAPÍTULO 4.

PROPUESTA DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL: CONSEJO METROPOLITANO DE MOVILIDAD DE LA ZONA METROPOLITANA DE PACHUCA

INTRODUCCIÓN

Como ya se ha señalado de manera previa en los primeros capítulos, el aumento de la población en general, y específicamente en la Zona Metropolitana de Pachuca ha ocasionado un sin número de oportunidades para diversas autoridades gubernamentales, que muchas veces requieren intervenciones muy puntuales a problemas de carácter público. En ese sentido, uno de los rubros que más ha llamado la atención a la gobernanza metropolitana, y que mayormente repercute en la ciudadanía de manera directa, es la movilidad urbana, desde la infraestructura de la cual está equipada la ciudad y permite la movilidad, hasta la oferta de transporte público que tienen estas zonas urbanas.

Bajo esa premisa, resulta de especial interés, la fragmentación institucional de una zona tan importante en el ámbito económico, político y social como lo es la Zona Metropolitana de Pachuca, pues la coordinación entre actores ha limitado la eficiencia, la accesibilidad, así como la integración de un servicio tan importante como lo es el transporte público.

4.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El transporte público en México enfrenta grandes retos, y es que como lo indica el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP): “El sistema de transporte público es la columna vertebral de la movilidad urbana” (2015, 15). Con esa idea en mente y tomando como referencia lo estimado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y retomado por el ITDP,

en junio de 2023, las zonas metropolitanas con mayor número de población -entre ellas la ZMP- realizaron más de 230 millones de viajes.

Bajo ese contexto, resulta de especial interés saber cuáles son las condiciones bajo las que operan esos viajes. Sobre todo, en un ambiente donde la ciudadanía ha hecho eco por mejores condiciones de transporte público, ampliar la infraestructura para la micro movilidad, así como la optimización por los tiempos de traslados y la conexión de las áreas periféricas de la ZMP.

Ante la ausencia de una intervención institucional que enarbole las demandas del transporte público, sin una coordinación municipal, donde las decisiones son tomadas por las autoridades de planeación y transporte del orden estatal, y que éstas mismas se observan de manera aislada, sin participación ciudadana y con evidentes conflictos con los concesionarios de transporte, resulta fundamental encontrar una propuesta viable para las demandas de este servicio, que a su vez es un derecho.

4.2 JUSTIFICACIÓN

El transporte público es un elemento clave para el desarrollo de las actividades sociales, ya que, como lo demuestra el trabajo Género y Transporte: Hidalgo (BID, 2020), alrededor de 1 millón 800 mil personas viajan día con día, siendo una entidad que hasta el año 2020 contaba con 3 millones 82 mil habitantes de acuerdo con el censo del INEGI, por lo que más de la mitad de la población hidalguense se tiene que movilizar. En ese sentido el mismo trabajo en mención, refiere que el principal modo de transporte es el no motorizado -desde la caminata, pasando por el uso de bicicletas, hasta la tracción animal- con un 48%, seguido del transporte público con un 33%, hasta el uso del vehículo particular con un 18% y finalmente el uso de transporte escolar e institucional con 1%.

Es importante considerar que el estudio arroja que las principales razones por las que realizan sus traslados son por actividades relacionadas con la educación, así como por sus relaciones laborales. De igual forma se logra desglosar información relevante sobre el tiempo y las distancias para estas actividades, cabe destacar que gran parte de las personas que realizan estas actividades son realizadas en zonas o municipios distintos a los que pertenecen o habitan, lo cual, hace sentido para entender la movilidad como una forma de detonar otros sectores como lo son lo económico, la garantía de derechos como la movilidad, así como la posibilidad de evidenciar desigualdades territoriales.

4.3 DIAGNÓSTICO

Actualmente, y de acuerdo con la Ley de Movilidad y Transporte para el Estado de Hidalgo (art. 50) (CELSH, 2026) el servicio de transporte público en Hidalgo se da a través de tres modalidades: masivo, colectivo e individual. Para el colectivo se encuentran las submodalidades: urbano, suburbano, interurbano, rural y Comunal indígena. Y para el individual se encuentran las submodalidades de: sitio, libre, radiotaxi, rural y comunal indígena.

Para la oferta de transporte público la autoridad tiene la facultad para delegar dicho servicio a particulares a través de la figura de la concesión, por lo que cualquier persona física o moral podrá prestar, previa autorización del Estado, la operación del servicio público bajo las modalidades mencionadas y sus submodalidades.

En ese orden de ideas, hasta hace una década la Zona Metropolitana de Pachuca operaba casi en su totalidad el sistema de transporte público a partir de concesiones, no fue hasta sino hasta la administración de 2011-2016 donde se concretó un proyecto de tipo BRT (Bus Rapid Transit, por sus siglas en inglés), también llamado como Sistema de transporte rápido en autobús. En el

documento *Manifestación de Impacto Ambiental “Sistema BRT Tuzobús”* de 2013, se da cuenta del proyecto inicial, en el cual, como preámbulo, buscaba transitar:

de un modelo desordenado, con superposición de rutas por las mismas vialidades, caótico e ineficiente -situación actual e incluso optimizada-, hacia un modelo que logre eficientar la oferta de movilidad mediante un incremento de la seguridad, velocidad, reducción de costos generalizados de viaje (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2013, p. 13).

Lo anterior, pensado a partir de la construcción de una línea troncal del centro de la ciudad de Pachuca, hasta la zona sur, denominada Téllez. No obstante, es importante mencionar que dicha zona de Téllez corresponde al municipio de Zempoala. lo que ya intuye su alcance intermunicipal. Además, se tenía previsto que dicha ruta troncal considerara 5 tipos servicios que recorrieran la ruta troncal, pero con descenso y ascensos en diferentes estaciones: Ruta Paradora T05, Ruta Expresa T01, Ruta Expresa T02, Ruta Expresa T03 y Ruta Expresa T04. Dicha ruta troncal consideraba un total de 32 estaciones, así como 26 rutas alimentadoras, es decir, rutas que hacían recorridos al interior de las diversas colonias de Pachuca a fin de trasladarlos a la ruta troncal. Hoy en día, la página oficial del Tuzobús señala la existencia de 4 rutas troncales: Ruta Paradora T05, Ruta Expresa T01, Ruta Expresa T02 y Ruta Expresa T04; y 22 rutas alimentadoras.

en algunas colonias en el Municipio de Pachuca, lograron mantener algunas rutas de combis que a 10 años de la operatividad del Tuzobús, siguen vigente (Quadratin Hidalgo, 2016).

Por otra parte, y de acuerdo con Licona & Márquez (2025), el diseño de las calles en el núcleo de la Zona Metropolitana de Pachuca está concentrado en unas cuantas zonas, “lo que limita las alternativas de circulación y genera una alta concentración vehicular en ciertas vialidades” (p. 13).

Aunado a ello, se señala que la centralización de servicios de la ciudad:

ha generado consecuencias negativas: el aumento de la demanda en esta zona ha provocado saturación en la infraestructura vial, tiempos de traslado más largos y un incremento en la congestión vehicular, afectando así la eficiencia del sistema de movilidad en general (Licona & Márquez, 2025, p. 15).

Lo anterior, repercute en el sistema de transporte público de la ciudad, ya que el crecimiento desmedido de la población acompañado de una nula planificación a largo plazo de la ciudad ha generado un rezago en la infraestructura vial y el sistema de movilidad urbana en su modalidad colectiva (Licona & Márquez, 2025, p. 17).

De esta forma y acorde a estos autores, uno de los principales problemas de transporte público en la ciudad (mismo dilema que se traslada a sus zonas periféricas):

es la falta de rutas eficientes y estratégicamente conectadas. Muchas líneas de transporte siguen esquemas antiguos que no responden a las necesidades actuales de desplazamiento. A esto se suman unidades en mal estado, frecuencias irregulares y tiempos de espera excesivos, especialmente en horas pico. La situación es escasa o incluso inexistente, lo que obliga a muchos usuarios a caminar largas distancias para llegar a una parada o a depender de taxis, con mayores costos) (Licona & Márquez, 2025, 17).

Lo anterior se ve agravado por la limitada disponibilidad de información estratégica y actualizada sobre el transporte público en Pachuca, situación asociada a problemas de fragmentación institucional, insuficiente digitalización, ausencia de políticas de datos abiertos, y mecanismos limitados de participación ciudadana (Licona & Márquez, 2025).

Aunado a ello, Franco y Mejía (2021, p. 81) determinaron que el transporte en la Zona Metropolitana no tenía organización alguna, ni contemplaba planeación ni mucho menos una relación con las necesidades de la ciudadanía, para ello afirma que:

prueba de esto son los recorridos que permean hacia el centro de la ciudad sin ninguna conexión entre ellos llegando a realizarse triangulaciones, transbordos y recorridos innecesarios para llegar a sus destinos, lo cual incrementa tiempos y distancias. Antes de la implementación del Tuzobús, los traslados se realizaban en rutas de combis, camiones o taxis que conectaban la ciudad e involucraban problemas más importantes, como la informalidad, los bajos estándares de calidad y la degradación física de la flota vehicular. Así, la vida cotidiana estaba enmarcada por recorridos en malas condiciones de movilidad, donde no se regulaba la calidad del servicio; sin embargo, esta situación aún perdura, pues el crecimiento que ha mantenido la ciudad no corresponde con una red completa y ordenada de transporte (Franco & Mejía, 2021, p. 81).

Finalmente, es importante señalar la existencia de conflictos políticos y de seguridad en el sistema de transporte público en Hidalgo, no solo por señalamientos ante la falta de voluntad en contra de aperturar el servicio de transporte público individual al servicio de transporte por aplicación, tal y como lo han hecho otras entidades. De igual forma las rutas de combis y alimentadoras “Tuzobús” han sido parte de una gran cantidad de siniestros y accidentes durante su operación, lo que ha mermado la confianza en su uso por parte de la ciudadanía, aunado a que el

servicio concesionario ha sido señalado de omisiones en cuanto al perfil de sus transportistas, la falta de unidades y la propia calidad de las unidades que brindan su servicio.

4.4 OBJETIVO

Coordinar de manera institucional a los actores del transporte público que les permita mejorar la planeación, regulación e integración del servicio en la Zona Metropolitana de Pachuca.

4.5 ACTORES PRINCIPALES

Dada la naturaleza del tema metropolitano, es indispensable contar con la participación de autoridades de cuando menos el orden estatal y el orden municipal que forman parte de la ZMP, así como de los concesionarios, la ciudadanía u organizaciones de la sociedad civil y de instituciones de carácter académico.

Por ello se propone la siguiente forma de trabajo para la operatividad y coordinación del Consejo:

Figura 17. Matriz de Actores, roles y actividades del Consejo.

Actor	Roles	Actividades
Gobierno estatal	Coordinación y planeación territorial	• Convocar a sesiones del Consejo; • Integrar información de carácter técnico; • Coordinar políticas públicas metropolitanas.
Municipios 1. Pachuca de Soto 2. Mineral de la Reforma 3. Epazoyucan 4. Mineral del Monte 5. San Agustín Tlaxiaca 6. Zapotlán de Juárez	Seguridad e infraestructura vial	• Proporcionar datos de movilidad; • Ejecución de acuerdos; • Participar en mesas de trabajo; • Coordinar acciones intermunicipales;

7. Zempoala		• Compartir información vial; • Homologar reglamentos de tránsito y vialidad.
Grupo representativo de concesionarios	Operación del servicio público concesionado	• Participar en consultas; • Aportar información operativa de sus rutas; • Implementar acciones de mejora acordadas.
Ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil	Participación y evaluación	• Presentar propuestas; • Vigilar acuerdos; • Evaluar resultados; • Responder encuestas • Participar en mecanismos de consultas.
Instituciones académicas	Diagnóstico, monitoreo e investigación	• Elaborar estudios; • Generar indicadores; • Evaluar resultados.

Fuente: Elaboración propia

4.6 COMPONENTES DE INTERVENCIÓN

Una vez identificado a los actores que hacen posible la movilidad a través de su participación y toma de decisiones en el transporte público en la ZMP se explicará a continuación los ejes o componentes que permitirán atender lo que se considera la coordinación, planeación y la gobernanza en la zona metropolitana.

4.6.1 Integración metropolitana de rutas

Este componente comprende la articulación y coordinación de las rutas de transporte público en los municipios que comprenden la ZMP, identificando y evitando posibles duplicidades de rutas, desconexiones, así como recorridos que sean ineficientes.

Bajo esa premisa, la integración metropolitana entre los municipios que comprenden la región implica el diseño de una red de movilidad interconectada de manera estratégica que permita a los usuarios mejorar su calidad de vida debido a la mejora en los tiempos de traslado y la interconexión entre sus viviendas, servicios educativos, centros de trabajo, así como lugares de esparcimiento y de adquisición de bienes de consumo, servicios y de gestión. De esta forma se comprende la homologación de criterios territoriales y operativos como la colocación de paraderos, tarifas y métodos de pago para que sea un sistema accesible y eficiente para la población de la Zona Metropolitana.

4.6.2 Unificación de información, datos y transparencia

Se propone la creación de una plataforma metropolitana en materia de movilidad, cuyo objetivo sería contar con un sistema que tendría la capacidad de integrar información sobre la flota de vehículos disponibles, registro de accidentes viales, tiempos de traslados, el tipo de infraestructura, rutas, datos sobre la población como sus proyecciones y patrones de movilidad.

La importancia de este segundo elemento es contar con información para la toma de decisiones a partir de datos y evidencia técnica, limitando criterios políticos o de carácter administrativo que repercutan en la eficiencia de la movilidad de la población. De igual forma, se propone la transparencia como un criterio fundamental del sistema para la accesibilidad de información, así como su proactividad en la publicación de datos e información, que no solo sea de utilidad a las instituciones -como lo son los municipios- sino a la ciudadana a partir de su fácil acceso, como una herramienta para contrastar información y proponer mejoras en el servicio.

4.6.3 Reuniones de coordinación intermunicipal

El presente componente se relaciona con la operatividad del Consejo, como un espacio de diálogo, coordinación y toma de decisiones entre los diversos actores involucrados que fueron

identificados, se propone por lo menos una reunión semestral, dejando a consideración del consejo la planeación o programación de estas en función de las necesidades de movilidad que sean apremiantes.

Las reuniones o mesas de trabajo responderían como un mecanismo para generar acuerdos conjuntos entre actores para exponer los recursos que se requieren en materia de movilidad, así como lo que ya se tiene y se trabaja: infraestructura, marcos normativos, medidas de seguridad, así como las estrategias para actuar ante escenarios particulares.

El objetivo del presente punto tiene que ver con la reducción en la dispersión institucional, promoviendo la gobernanza colaborativa basada en la corresponsabilidad y continuidad, es decir, mantener la colaboración más allá de los periodos administrativos que tiene cada orden gubernamental.

4.6.4 Participación ciudadana

La participación ciudadana resulta indispensable para los procesos de planeación, evaluación y la toma de decisiones al interior del consejo, más allá de la legitimidad que pueda gozar las actividades del Consejo, quienes identifican las necesidades, y muchas veces, proponen soluciones, son las y los usuarios de transporte, peatones, así como personas usuarias de transporte no motorizado o usuarios de micro movilidad.

Entre las prácticas que deben incluirse en el Consejo, no solo está la apertura para incorporarse al mismo, sino la creación de consultas públicas, observatorios ciudadanos, mesas de trabajo y buzones ciudadanos para recibir y atender propuestas directas, sin intermediarios.

Con ello en mente, la idea de traer dichos mecanismos como los son los observatorios ciudadanos, comprendidos como órganos técnico-consultivos para el seguimiento de los acuerdos

tomados del Consejo, tiene la gran oportunidad de emitir recomendaciones técnicas, publicar información para fortalecer la transparencia, así como elaborar informes de carácter semestral o anual. De esta forma, es importante aclarar que el observatorio no tomaría decisiones de carácter ejecutivas o burocráticas, sino que su función sería la de proporcionar evidencia técnica y social que apoye al Consejo.

A manera de ejemplo, se menciona la posibilidad de generar mesas de trabajo, con éstas, se crean espacios de deliberación a manera de temáticas, donde participen las propias autoridades, especialistas y ciudadanía en general para analizar los problemas en materia de movilidad. Dichas mesas podrán realizarse periódicamente, exponiendo, como se menciona, diversas temáticas - seguridad ciudadana e infraestructura, impacto ambiental del transporte público, movilidad activa, tecnología, transparencia, etc.- con la posibilidad de reunirse con mayor agilidad y frecuencia entre una mesa y otra, convocadas desde un par de semanas antes a pocos meses, y que dicha periodicidad aventajan la interacción que el propio Consejo o el Observatorio Ciudadano brindan.

Con este punto se pretende construir una movilidad incluyente y accesible, centrada en las necesidades de la población, bajo una lógica de comunicación entre actores, dejando a un lado la visión tradicional de la toma de decisiones *top-down*, trascendiendo a la toma de decisiones *bottom-up*. Desde la perspectiva de la gobernanza, los mecanismos expuestos en el presente apartado, permiten la interacción de actores gubernamentales como no gubernamentales construyendo posibles soluciones a problemas colectivos en materia de movilidad.

4.6.5 Evaluación y monitoreo

El último componente por considerar se encuentra en la evaluación, ya que esto nos permitirá medir, supervisar y evaluar el desempeño de la toma de decisiones y acciones implementadas en materia metropolitana.

Adoptar un modelo de evaluación dentro del Consejo, permitirá garantizar la continuidad y mejora paulatina de las políticas metropolitanas de movilidad en la ZMP. Se tendrá la posibilidad de evaluar los propios indicadores que cree el Consejo como lo son los tiempos de traslados, la cobertura del transporte público, accesibilidad, seguridad vial, percepción y satisfacción del transporte público, así como evaluación en materia ambiental.

Los 5 componentes propuestos en el presente apartado representan puntos importantes a considerar si se busca garantizar la gobernanza metropolitana a partir de una visión institucional, donde se reconocen múltiples actores para generar una dinámica urbana incluyente donde todas las voces sean escuchadas y con la posibilidad de concretar acuerdos y toma de decisiones a partir de información real y actualizada.

4.7 VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

Para justificar la viabilidad del Consejo Metropolitano de Movilidad para la Zona Metropolitana de Pachuca, se consideran diversos enfoques: institucional, jurídico, técnico, financiero, social y político. Por lo que a continuación se esbozan los siguientes argumentos:

4.7.1 Institucional

Responde a la necesidad de una correcta coordinación entre actores que sean parte de la Zona Metropolitana de Pachuca, pues como es sabido los problemas de movilidad trascienden

demarcaciones territoriales, por lo que realizar vínculos horizontales con los gobiernos locales y actores sociales requiere de un gran compromiso institucional.

4.7.2 Jurídico

El marco normativo representa un factor decisivo para que la propuesta tenga materialidad, ya que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Constitución Política del Estado de Hidalgo, permiten la coordinación municipal, independientemente de si son o no parte de una zona metropolitana, por lo tanto no contraviene alguna disposición legal, además de contar con normatividad en materia metropolitana como se señala en la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo, la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, y la propia Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo.

De esta manera el Consejo respeta el pacto federal mexicano, así como las competencias municipales y la estatal, por lo que su función es coordinar y dar certeza al trabajo realizado entre distintos actores.

4.7.3 Técnico

La operatividad del Consejo se basa en la evidencia de otros modelos similares que ya han operado en las zonas metropolitanas de México como lo es en Ciudad de México a través de su Sistema de Transporte Colectivo y su Red de Movilidad Integrada, con el que millones de habitantes pueden movilizarse en “Metro, Metrobús, Cablebús, RTP, Trolebús, Tren Ligero y Ecobici” (Gobierno de la Ciudad de México, 2026) por sus 16 alcaldías, con un solo medio de pago para los distintos tipos de transporte público, además, la Ciudad de México hace uso de datos abiertos, plataformas digitales, sistema de aplicaciones y monitoreo que permiten su operatividad, por un lado, y por el otro estudios serios que permiten su mejora continua.

Otro caso de éxito que sustenta la presente propuesta es la existente en Guadalajara, que, como entidad ha fortalecido la gobernanza bajo un modelo metropolitano en la creación del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) “dedicado a la planificación, gestión y coordinación de asuntos de interés metropolitano” (IMEPLAN, 2024), y que involucra a 9 municipios con más de 5 millones de habitantes. Su sistema de transporte colectivo conocido como Modelo Integrado de Transporte (Mi Transporte) está integrado a su vez, al modelo integrado de movilidad (Mi movilidad) que ofrece otros transportes para la micro movilidad como es la bicicleta MiBici (IMEPLAN, 2024, p. 177).

Concluyendo, Monterrey resulta ser otro modelo de gobernanza metropolitana por su avanzado Sistema Unificado de Información y Datos denominado Mide+ o Mide MTY, teniendo la oportunidad de consultar datos espaciales, de infraestructura y movilidad, ofreciendo datos abiertos, mapas interactivos y otros servicios como el uso de suelo que se tiene en las regiones. Además, en términos de transporte público, la entidad cuenta con un modelo similar de transporte público como en Ciudad de México, ofrecido principalmente por el Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey como un organismo público descentralizado del gobierno de Nuevo León que opera el transporte denominado Metro y Transmetro en el cual pueden transbordar con una sola forma de pago tipo tarjeta en dichos servicios (Metrorrey, 2026).

De esta forma, y en términos técnicos, la operatividad del Consejo se ajusta a la configuración territorial y de capacidades de las autoridades municipales y la Estatal, dado que la propuesta no parte cero, es decir, se tienen instituciones y estructuras ya existentes en materia de movilidad y de transporte, como ejemplo las propias comisiones metropolitanas en algunos ayuntamientos, instituciones académicas como la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, así como sistemas de información gubernamental que podrían trabajarse a fin de socializarse entre

los demás actores. Así, se reduce los requerimientos para la creación de nuevas estructuras administrativas. Por lo que los recursos técnicos que requiere la propuesta son de carácter tecnológico como plataformas digitales; bases de datos compartidas; sistema de indicadores, así como herramientas de participación ciudadana, siendo estas herramientas de bajo costo y disponible en otros sistemas de transporte público como se mencionan en el presente apartado.

Finalmente, la exclusión de municipios como lo son Epazoyucan y San Agustín Tlaxiaca, no comprometen la viabilidad de la presente propuesta, dado que Pachuca y Mineral de la Reforma son los municipios que mayormente concentran a la población y por ende de desplazamientos metropolitanos y de infraestructura de transporte, sin embargo, es importante tener en el radar a los actores de estos municipios dado los proyectos federales anunciados en estos cercanos a estas regiones.

4.7.4 Financiero

En cuanto a la viabilidad financiera, para la implementación del Consejo se prioriza la integración de actores ya existentes, distribuyendo costos de manera paulatina entre los órdenes gubernamentales. En otras palabras, el Consejo como mecanismo requiere de coordinación más que de inversión en términos financieros, además las propuestas de proyectos de inversión se distribuyen entre los propios municipios y el gobierno del estado.

En resumen, se habla de una reducción de costos por aprovechamiento institucional, ya que aprovecha los recursos financieros existentes en cada dependencia, desde aquel recurso ordinario con el que cuentan las propias Secretaría de Estado, pasando con el presupuesto municipal, y el aprovechamiento que se puede obtener de acuerdos y convenios con Universidades, además de contar con acceso a fondos metropolitanos y/o de programas federales de movilidad.

En ese sentido, se consideran costos mínimos para la entrada en operaciones del Consejo, aprovechando, como ya se mencionó, de infraestructura institucional, recursos humanos y sistemas de información ya existentes. En términos de costo beneficio, la operación del Consejo, a grandes rasgos, termina siendo significativamente menores que los costos sociales derivado de la falta de atención en el transporte público, así como los tiempos de traslados excesivos del usuario y la toma de decisiones sin evidencia técnica.

En conclusión, de la viabilidad financiera, la salida de municipios como Epazoyucan y San Agustín Tlaxiaca no afectan la implementación del consejo, porque como se propone, el mecanismo de gobernanza enfoca esfuerzos de coordinación y generación de información por encima del uso de recursos financieros, además la reducción de municipios podría hacer más manejable en una primera etapa el propio Consejo.

4.7.5 Social

La propuesta nace de un problema público muy concreto que es el deficiente sistema de transporte en la ZMP, por lo que los tiempos prolongados de traslado, la desarticulación de rutas, la inseguridad vial, así como la mala calidad de servicio y la ausencia de información sobre las rutas de transporte genera las condiciones necesarias y socialmente aceptables para el establecimiento del Consejo, permitiendo soluciones colaborativas a problemas colectivos.

4.7.6 Política

El argumento político principal que fortalece la creación del Consejo es la apertura de un espacio político que reduzca los posibles conflictos entre actores públicos, privados y los propios ciudadanos, creando un órgano colegiado con la capacidad de respuesta ante los desafíos metropolitanos de los municipios de la ZMP.

En resumen, se reúnen los elementos necesarios para la creación del Consejo Metropolitano de Movilidad de la Zona Metropolitana de Pachuca, debido a que la propuesta responde a un problema público en común entre diversos municipios con marcos normativos vigentes, y un modelo que permite la implementación de propuestas de manera gradual, pero con eficiencia.

4.8 RESULTADOS ESPERADOS E INDICADORES

En ese sentido y a partir de todos estos elementos, se espera que, con la implementación del Consejo, se fortalezca la coordinación intermunicipal entre los municipios de la ZMP, generando una integración de rutas de transporte público, se acorten los tiempos de traslado, así como la implementación de mecanismo permanentes de participación ciudadana, de planeación y evaluación para garantizar el derecho a la movilidad a partir del fenómeno de lo metropolitano.

Como indicadores clave, se propone un punto de partida de métricas tangibles como los son los siguientes:

Figura 18. Indicadores

Indicador	¿Qué busca medir?
Integración Municipal	Porcentaje de municipios conectados.
Eficiencia	Reducción de tiempos de traslado intermunicipal.
Participación	Número de propuestas ciudadanas dictaminadas por el Consejo al año.
Cobertura	Número de rutas incrementadas.
Satisfacción	Nivel de satisfacción del usuario de transporte público

Fuente: Elaboración propia.

Concluyendo este último apartado, la propuesta de indicadores tiene la finalidad de medir el nivel de coordinación, cooperación, así como la participación ciudadana y la percepción del usuario final en materia de movilidad, específicamente del transporte público metropolitano. Con

ellos se contribuye al principio de gobernanza, y se aprovecha la oportunidad de colaboración de distintos actores para medir el cumplimiento de sus acciones y en un futuro hablar sobre el grado y/o nivel de gobernanza en la Zona Metropolitana de Pachuca.

CONCLUSIONES

1. SOBRE EL ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

El análisis del marco normativo e institucional permitió identificar que en la entidad existen andamiajes jurídicos que reconocen la capacidad de gobernar bajo un enfoque metropolitano, en ese sentido la existencia de leyes específicas en materia de coordinación metropolitana como la LCDMEH, la LMTEH y la LOMEH reconocen la necesidad de coordinación metropolitana en materia de movilidad y transporte, no obstante, al día de hoy, persisten limitaciones en la articulación de estas normas para las acciones efectivas de los órdenes gubernamentales así como de actores no gubernamentales.

Es correcta la afirmación de que existen atribuciones y facultades específicas previstas en la normatividad hidalguense, pese a ello, estos no se ven reflejados en la coordinación, seguimiento y toma de decisiones de manera conjunta entre los actores señalados en este apartado, lo anterior dificulta la atención de manera integral de los problemas públicos como lo es la movilidad a través del transporte público que trasciende los límites municipales.

2. SOBRE EL DIAGNÓSTICO DE LA DESARTICULACIÓN DE RUTAS Y LA INEFICACIA DEL TRANSPORTE PÚBLICO

En cuanto al diagnóstico realizado, se corroboró que la movilidad en la ZMP enfrenta grandes desafíos, principalmente relacionados con la desarticulación de rutas de transporte público, la falta de integración operativa del transporte público, la ausencia de información estratégica para la planeación así como mecanismos de participación ciudadana para la mejora del servicio público de transporte. Las condiciones mencionadas provocan afectaciones en la calidad de vida de la ciudadanía, principalmente en la accesibilidad, la eficiencia y los tiempos de traslados de las personas. En ese tenor, se identificó que dentro de la ZMP los patrones de movilidad de la

población en general responden a las actividades que desempeñan día con día, por lo que estos flujos de movilidad requieren de coordinación para atender los problemas de conectividad entre municipios desde una visión regional y no exclusivamente municipal.

3. SOBRE LA DEFINICIÓN DE LOS COMPONENTES DEL CONSEJO METROPOLITANO

Finalmente, en lo relativo a la propuesta de la creación del Consejo bajo un enfoque horizontal (bottom-up), la investigación permitió diseñar un órgano orientado a fortalecer la participación de diversos actores, gubernamentales, no gubernamentales, sociales, académicos y ciudadanos para la gestión de la movilidad en la ZMP. De esta manera, el Consejo incorpora componentes orgánicos y funcionales para promover rubros como lo son la generación de información, la deliberación colectiva y el seguimiento de políticas públicas, lo que constituye un mecanismo de gobernanza metropolitana que auxilia y legitima la toma de decisiones en materia de movilidad.

En resumen, mientras los componentes orgánicos priorizan la participación de manera activa por parte de los municipios y demás actores, los componente funcionales garantizan canales para la toma de decisiones descentralizadas, rompiendo con el centralismo tradicional en la toma de decisiones de un solo orden como lo es el estatal, y respondiendo a necesidades reales de la población bajo una lógica bottom-up.

CONCLUSIÓN GENERAL

El transporte público ha sido objeto de diversos señalamientos, desde conflictos entre particulares derivado de una limitada cultura vial, hasta críticas estructurales al modelo de concesiones que permea aún en la entidad. Dichos cuestionamientos abarcan desde la forma en cómo se otorgan, y la operatividad de esta figura, hasta la ausencia de capacidades que tienen las instituciones de planeación y de movilidad para responder a la creciente demanda de servicios de movilidad urbana.

La Zona Metropolitana de Pachuca, constituye un claro ejemplo de cómo un problema público en común puede rebasar las capacidades de acción de los propios municipios. De ahí que la propuesta de un Consejo Metropolitano de Movilidad contribuya al fortalecimiento de la gobernanza, específicamente, a la Gobernanza Metropolitana, promoviendo y consolidando procesos de planeación conjunta, indicadores y decisiones que puedan ser evaluadas.

Bajo la mirada de la gobernanza y el neoinstitucionalismo, los problemas públicos de carácter metropolitano requieren de una atención integral por parte de diversos actores, tanto gubernamentales, como no gubernamentales, así como reglas claras que permitan la integración permanente de la ciudadanía e incentivos para promover la participación colectiva. Los desafíos de movilidad urbana, como lo es el transporte público, difícilmente se resolverán si continúan tomándose decisiones de manera aislada, fragmentada y desinformada.

En este contexto, la viabilidad del Consejo se encuentra respaldada por experiencias exitosas desarrolladas en otras zonas metropolitanas, aunado a ello, la existencia de un andamiaje normativo permite la integración de este mecanismo y contribuye a la creación de un sistema de movilidad que mejore la calidad de vida de las personas, garantizando a su vez, toda una serie de derechos ciudadanos, asumiendo y confrontando las limitaciones del contexto hidalguense como lo puede ser la resistencia política de los municipios y la histórica centralización de la toma de decisiones.

Asimismo, la llegada de grandes proyectos federales a la ZMP, replantea nuevos desafíos y, a su vez, nuevas oportunidades en la gestión de movilidad. Proyectos como el Tren México-Pachuca, así como el desarrollo de zonas habitacionales en el municipio de San Agustín Tlaxiaca incrementará la interacción intermunicipal y promoverá la demanda de desplazamientos entre estas

regiones. Ante este posible escenario, la consolidación de un mecanismo como el Consejo adquiere aún mayor relevancia.

Es importante señalar que la presente propuesta no es una solución única al tema de movilidad metropolitana, específicamente en el transporte público, es una alternativa institucional que nos ofrece la gobernanza, y que desde este enfoque, busca sentar las bases de hacia dónde se quiere llegar, con miras a mejorar la coordinación entre diversos actores, en escenarios complejos como lo son los metropolitanos.

RECOMENDACIONES

Finalmente, y como parte del proceso de investigación a efecto de ampliar y construir conocimiento en la materia, se identifican diversas áreas de mejora para futuras líneas de investigación, bajo esa mirada, dichas oportunidades podrán fortalecer y complementar la propuesta del Consejo Metropolitano de Movilidad para la Zona Metropolitana de Pachuca.

En primer lugar, futuros trabajos de investigación podrán profundizar a partir de la articulación entre el marco teórico-institucional y el diseño operativo del Consejo, es decir, a partir del desarrollo de la forma en que los principios del neoinstitucionalismo y de la gobernanza -en este caso, bajo la visión metropolitana- se traducen en mecanismos concretos de funcionamiento, coordinación y de la toma de decisiones que incorpore el Consejo.

En un segundo momento, resulta necesario ampliar el análisis del discurso de todos aquellos que estén involucrados en la gestión de la movilidad metropolitana. De esta forma, y a partir de dicho análisis permitirá comprender cómo se articulan y se exponen las narrativas, intereses y posicionamientos institucionales para que éstos influyan en la construcción de un

diagnóstico, así como en la definición de prioridades de carácter público, así como en viabilidad de los mecanismos de coordinación intergubernamentales aquí propuestos.

Del mismo modo, se recomienda profundizar a detalle la tensión existente entre el actual modelo de gobernanza horizontal -que da vida a la presente propuesta- el cual se caracteriza fuertemente por una centralización en la toma decisiones metropolitanas a partir del Poder Ejecutivo Estatal. Lo anterior, permitirá identificar otro tipo de mecanismos que favorezcan una mayor participación de los municipios sin que vean comprometida su capacidad de coordinación regional. De igual forma, permitirá trascender de este modelo vertical estilo *top-down*, hacia uno más horizontal es decir: *bottom-up*.

Concluyendo con las recomendaciones, de manera más específica se considera necesario profundizar en las atribuciones reglamentarias, administrativas y operativas del Consejo, sobre todo en aquellas relacionadas con los procedimientos de la toma de decisiones, los mecanismos de financiamiento, la representación institucional y de otros actores, así como la distribución equilibrada entre el orden estatal con el orden municipal, de aquellos municipios que pertenezcan a la zona metropolitana de Pachuca y de las dependencias estatales en la materia. Lo anterior contribuirá a fortalecer la viabilidad institucional de la presente propuesta así como su posterior implementación.

Las recomendaciones antes planteadas no modifican la viabilidad de la propuesta, todo lo contrario, constituyen oportunidades para enriquecer su desarrollo en distintos niveles, tanto teóricos, como normativo y operativos, por lo que construirá un modelo de gobernanza metropolitana con mayor solidez para la movilidad en la Zona Metropolitana de Pachuca.

REFERENCIAS

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf

Aguilar, L. (2014). *Las dimisiones y los niveles de gobernanza*.

<https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/download/45156/42518/71520>

Alpuche, E. y Bernal, J. (2015). *La Institución y la Organización: un análisis centrado en el actor*.

El Colegio de Jalisco. 10, pp 1-29. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n10/n10a2.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2020). *Género y Transporte*.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Genero-y-transporte-Hidalgo.pdf>

Banco Mundial. (2020). *Desarrollo Urbano*.

<https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>

Caballero, G. (2007). *Nuevo Institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación*. Revista

de Investigaciones Políticas y Sociológicas.

<https://www.redalyc.org/pdf/380/38060201.pdf>

Cámara de Diputados. (2022). *Comisión aprueba dictamen que expide la Ley de Desarrollo Metropolitano para la zona Metropolitana del Valle de México*.

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2022/Marzo/29/14>

[82-Comision-aprueba-dictamen-que-expide-la-Ley-de-Desarrollo-Metropolitano-para-la-Zona-Metropolitana-del-Valle-de-Mexico](#)

Cámara de Diputados. (2023a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados. (2023b). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

Cámara de Diputados. (2023c). *Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Cerillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: Introducción*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. pp. 11-31. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf

Coneval. (2022). *Pobreza en México*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo CELSH. (2023a). *Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo CELSH. (2023b). *Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Asentamientos%20Humanos%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

[hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Asentamientos%20Humanos,%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Asentamientos%20Humanos,%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial.pdf)

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo CELSH. (2023c). *Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

[http://www.congreso-](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Coordinacion%20para%20el%20Desarrollo%20Metropolitano%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

[hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Coordinacion%20para%20el%20Desarrollo%20Metropolitano%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Coordinacion%20para%20el%20Desarrollo%20Metropolitano%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo CELSH. (2023d). *Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

[http://www.congreso-](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Planeacion%20y%20Prospectiva%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

[hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Planeacion%20y%20Prospectiva%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Planeacion%20y%20Prospectiva%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo CELSH. (2023e). *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. [http://www.congreso-](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

[hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20Municipal%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo CELSH. (2023f). *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. [http://www.congreso-](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20de%20la%20Administracion%20Publica%20para%20el%20Estado.pdf)

[hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20de%20la%20Administracion%20Publica%20para%20el%20Estado.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20de%20la%20Administracion%20Publica%20para%20el%20Estado.pdf)

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo CELSH. (2023g). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Legislativo%20del%20Congreso%20Libre%20y%20soberano%20de%20Hidalgo.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo CELSH. (2023h). *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Reglamento%20de%20la%20Ley%20Organica%20del%20Poder%20Legislativo.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo CELSH. (2026). *Ley de Movilidad y Transporte para el Estado de Hidalgo*. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Movilidad%20y%20Transporte%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Consejo Nacional de Población (1997a). *La Situación demográfica de México*. México, CONAPO.

<https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-situacion-demografica-de-mexico-1997>

Costa, A. & Lui, L. (2022). *Áreas Metropolitanas en Latinoamérica: Condiciones de Gobernanza y sus retos*. p. 17.

<https://repositorio.cepal.org/items/93ccf28e-c00c-4632-a998-df3694e4b03f>

Di Paula, J. (2006). *Gobernanza local en la política socio-habitacional Universidad de Chile* Santiago, Chile. Revista INVI, vol. 21, núm. 57, agosto, pp. 74-98.

<https://www.redalyc.org/pdf/258/25805705.pdf>

Franco, L. & Mejía, C. (2021). *El transporte masivo y su impacto en la movilidad urbana de Pachuca*. Quivera Revista de Estudios Territoriales, 23(2), 69–89.

<https://doi.org/10.36677/qret.v23i2.15992>

Gobierno de la Ciudad de México. (2026). *Red de Movilidad Integrada*.

<https://gobierno.cdmx.gob.mx/acciones/red-de-movilidad-integrada/>

Gobierno del Estado de Hidalgo. (2013). *Manifestación de impacto ambiental “Sistema BRT Tuzobús”*. pág. 12.

<https://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/dependencias/obrasp/Fraccion%2028/Comunicaciones/2015/26%202015C265%20Y%20059%20MANIFIESTO%20DE%20I MPAC.%20AMB.%20TUZOBUS/MANIFIESTO%20TUZOBUS.pdf>

Gobierno del Estado de Hidalgo. (2026). *Tuzobús*. <https://p-tuzobus.hidalgo.gob.mx>

Hall, P. & Taylor R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalism, Political Studies, XLIV*, pp. 936-957.

Hodson, G. (2007). *Economía institucional y evolutiva contemporánea*. México: UAM Xochimilco - Cuajimalpa, 2007. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/dcsh-uam-x/20201022094415/Economia-Institucional-Evolutiva.pdf>

INEGI. (2020). *Población por Municipios de Hidalgo*.

<https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/hgo/poblacion/>

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara

IMEPLAN. (2024). *Programa de Desarrollo Metropolitano del AMG 2024*. Pág. 177.

https://minio.imeplan.mx/imeplan/imeplan/documents/PDM_POTmet_VF_23_SEP_2024.pdf

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara

IMEPLAN. (2026). *¿Quiénes somos?* <https://www.imeplan.mx/conocenos/quienes-somos>

Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo ITDP. (2025). *Digitalización del*

Transporte Público en México. pág. 15. [https://mexico.itdp.org/wp-](https://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/2025/04/Digitalizacion-del-Transporte-Publico-en-Mexico.pdf)

[content/uploads/2025/04/Digitalizacion-del-Transporte-Publico-en-Mexico.pdf](https://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/2025/04/Digitalizacion-del-Transporte-Publico-en-Mexico.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, Comisión Nacional de Población CONAPO

& Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU (2018). *Delimitación*

de las zonas metropolitanas de México 2015.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, Comisión Nacional de Población CONAPO

& Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL. (2004). *Delimitación de las zonas*

metropolitanas de México.

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas2000/completo.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, Comisión Nacional de Población CONAPO

& Secretaría de Desarrollo, Agrario, Territorial y Urbano SEDATU. (2023). *Metrópolis de*

México.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825007073.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. (2020). *Población Total*.
<https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P#:~:text=¿Cuánto%20aumentó%20la%20población%3F,en%2014%20millones%20de%20habitantes>

Iracheta, A. (1998). *Metropolización y política urbana en la ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque*. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3(1), 143-162.
<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/672/665>

Kickert, W.J.M. (2003). *Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in the Netherlands*, *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, pp. 119-140.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00339>

Lanfranchi, G. et al (2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/170-DT-CDS-Gobernanza-Metropolitana-Análisis-de-modelos-y-posibles-aplicaciones-en-la-Región-Metropolitana-de-Buenos-Aires.-Lanfranchi-et-al.-octubre-2018.pdf>

Lebessis, N., y Paterson, J. (1997). *Evolution in governance: what lessons for the Comissions? A first assessment, Working Paper, Bruselas: European Commission, Forward Studies Unit*. p. 8. http://aei.pitt.edu/58027/1/Forward_Studies_Evlt_EU_Gov_99.pdf

- Licona, G., & Márquez, A. (2025). *Congestión vehicular en Pachuca: análisis urbano y comparativa vial*. *Pädi*, 13 (Especial 3), 11–23.
<https://doi.org/10.29057/icbi.v13iEspecial3.15645>
- March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press.
- March, J. & Olsen, J. (s.f). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*.
<https://www.jstor.org/stable/1961840>
- Martínez, N. & Espejel, I. (2015). *La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental*. p. 160 https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212015000100007
- Massieu, A. (2020). *Gobernanza Metropolitana*.
<https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/RIAPEM106.pdf>
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21.
https://pure.mpg.de/pubman/faces/ViewItemOverviewPage.jsp?itemId=item_1234838
- Metrorrey. (2026). *Metrorrey*. <https://www.metrorrey.mx>
- Moyado, S. (2011). *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*. En: Base teórica del nuevo institucionalismo. México: UNAM. Cap II, pp. 38-64 <http://132.248.9.195/ptd2013/julio/0696917/0696917.pdf>

- Muñoz, E. (2005). *Gobernanza, Ciencia, Tecnología y Política: Trayectoria y Evolución*. Arbor Ciencia, pensamiento y cultura. pp. 287-300.
<https://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/413>
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Pesqueux, Y. (2009). *Institución y Organización*. Cuadernos de Administración.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-46452009000100002
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2005). *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?* Instituto Nacional de Administración Pública Madrid.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1368138>
- Peters, B. G. (1999 y 2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Quadratin Hidalgo. (2016). *Regresan rutas del transporte público en Pachuca*.
<https://hidalgo.quadratin.com.mx/municipios/pachuca/Dan-a-conocer-nuevas-rutas-del-transporte-publico-en-Pachuca/>
- Rojas, V. (1997). *Metrópolis en recomposición: elementos para una teoría de la fragmentación urbana*. Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra Suiza, 1-15.
<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/254.pdf>
- Roldán, L. (2017). *Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia: un análisis de elección racional*. Opera, 22, 113-132.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5132/6200>

Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL. (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. pp. 61-63.

http://centro.paot.org.mx/documentos/sedesol/prog_desarrollo_urbano_2001_2006.pdf

Serna, J. (2010). *El concepto de gobernanza. Globalización y Gobernanza (21-51)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

Shepsle, K. y Bonchek, M. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: CIDE / Taurus.

Sobrino, J. (2003). *Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada*.

<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1156/1149>

Sørensen, Eva y Torfing Jacob, (2009). “*The European Governance Debate*”, ponencia presentada en el 21st World Congress of Political Science.

Thompson, M., R. Ellis, y A. Wildavsky, (1990). *Cultural Theory*, Boulder, Westview Press.

Tomás, M. (2018). *Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente*.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (20), 53-64.

<https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10489>

Torres, E. (2015). *El Nuevo Institucionalismo: ¿Hacia un nuevo paradigma?* p. 117-137.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100006

- Uvalle, R. (2019). *La reforma de la administración pública en la visión de la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Antología sobre teoría de la administración pública.* México: Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 257-302. https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Antologia_sobre_teoria_de_administracion_publica.pdf
- Venencio A. & Iracheta, A. (2015). *Gobernanza Metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.* <http://hdl.handle.net/20.500.11799/39854>
- Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos.* p. 39-64. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002